

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA RADIODIFFUSION

(Etude de droit public interne)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 Mars 1932, à 14 heures

PAR

Jean CAZALS

Ancien élève de l'École Polytechnique

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants { MM. ROLLAND, Professeur
LAFERRIÈRE, Professeur

PARIS
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

JURY

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants { MM. ROLLAND, Professeur
LAFERRIÈRE, Professeur

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA RADIODIFFUSION

(Etude de droit public interne)

THESE
POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 Mars 1932, à 14 heures

PAR

Jean CAZALS

Ancien élève de l'École Polytechnique

PARIS
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES
4 bis, Rue des Ecoles

1932



INTRODUCTION

La question du Statut de la Radiodiffusion est à l'ordre du jour. L'infériorité de nos émissions par rapport aux émissions étrangères frappe les auditeurs les moins avertis et toute personne un peu au courant de la question impute cet état de choses à l'absence d'un statut rationnel des postes émetteurs.

L'étude qui va suivre voudrait apporter un peu de clarté dans une question assez complexe et faciliter ainsi la tâche de ceux qui collaboreront au statut futur. Malgré la date assez récente de son apparition, elle a dix ans à peine, la Radiodiffusion a vu beaucoup d'ouvriers travailler dans son domaine et le résultat de ces travaux est souvent confus et contradictoire.

L'évolution très rapide de la technique de l'émission et du studio a contribué à compliquer encore le problème en faisant craquer le cadre des règlements anciens. Nous exposerons donc ces données techniques au début de ce travail, afin de bien préciser la position du problème.

Malgré ce que l'on pourrait croire il existe un statut de la radiodiffusion, disparate, fait de décrets, d'arrêtés et de textes législatifs, mais auquel la pratique a toutefois donné une certaine cohérence puisqu'il a fallu organiser pour une période indéterminée un régime qui se présentait d'abord comme provisoire et de courte durée. C'est ce régime qu'il importe de bien connaître avant d'aborder le statut projeté,

car il correspond à un état de fait dont il est impossible de ne pas tenir compte dans l'élaboration du régime définitif. C'est ce statut provisoire que nous examinerons, avant de passer dans la dernière partie, à l'examen des projets d'organisation de la Radiodiffusion.

C'est dire que dans tout ce travail nous nous en sommes tenus strictement, ainsi que l'indique son titre, aux problèmes administratifs que soulève la radiodiffusion. Nous avons écarté délibérément toutes les questions de droit privé, dont la nature est très particulière et qui méritent à cause de cela d'être étudiées tout à fait à part.

L'organisation de cette nouvelle forme de l'activité humaine, dont les répercussions sociales sont si grandes, nous a paru constituer un problème assez important pour mériter une étude spéciale. Puisse cette étude ne pas être tout à fait inutile pour la solution qu'il importe enfin de trouver, si l'on veut maintenir dans ce domaine le prestige séculaire de la pensée et de l'art français.

CHAPITRE PREMIER

Notions Juridiques sur la Radiodiffusion Analogies — Problèmes posés

- § 1. **Définition de la Radiodiffusion.** — *Distinction essentielle entre l'exécution des programmes (studio) et l'émission (poste).*
- § 2. **Les analogies :** *Exécution des programmes : L'université populaire, L'école, La Radio Scolaire, La tribune, Le théâtre, La presse ; Différences essentielles. — Emission : La téléphonie. — Le caractère éducateur et civilisateur de la Radiodiffusion.*
- § 3. **Caractère juridique propre à la Radiodiffusion : Son caractère d'utilité générale et d'ordre public.** — *Les caractères du Service Public. — La Radiodiffusion possède ces caractères : exécution des programmes, émissions.*
- § 4. **Les problèmes juridiques posés par l'organisation d'un Service public de Radiodiffusion :** *la neutralité, neutralité absolue, neutralité par compensation, impartialité. — Le Contrôle, contrôle préventif, contrôle repressif, organisation technique du contrôle. — La publicité. — Les taxes.*

§ 1. — Définition de la Radiodiffusion.

Le mot de *radiodiffusion* évoque tout d'abord la propagation, par l'intermédiaire du rayonnement électrique et à travers tout l'espace, des nouvelles, de la musique, des chants et bientôt des images. L'étymologie du mot français qui associe l'idée de rayonnement électrique à celle de dispersion et de propagation des nouvelles traduit bien la nature technique et le résultat social de l'opération.

Au point de vue juridique, il attire l'attention sur l'idée d'auditoire indéfini, illimité et anonyme (1).

Cependant, si l'on examine de près les opérations qui sont visées dans les textes relatifs à la radiodiffusion, et qui interviennent dans le fonctionnement du Service de la radiodiffusion ou des entreprises de radiodiffusion, on s'aperçoit qu'une distinction essentielle s'impose. Sous le même mot de radiodiffusion, et par une extension impropre du vocable, on englobe deux ordres d'opérations tout à fait distinctes et de nature absolument différente :

1° — Au sens précis et étroit, le mot radiodiffusion désigne « la diffusion des communications radiotéléphoniques destinées à être reçues par le public, directement ou par l'intermédiaire de station-relais » (2). Cette définition peut être complétée pour tenir compte des inventions nouvelles de transmission des images et améliorée : « Transmission à l'usage du public par la voie radioélectrique de sons ou d'images » (3). Quoiqu'il en soit, pris en ce sens le mot radiodiffusion vise une *transmission* radioélectrique, cette transmission se distinguant par l'anonymat du destinataire (4), mais possédant exactement les mêmes caractères techniques qu'une communication radiotéléphonique. C'est une distribution à domicile d'énergie radioélectrique, énergie portant en elle-même les caractéristiques techniques qui permettront de la transformer en sons.

2° — Mais le mot de radiodiffusion doit être pris dans un sens plus général. Il doit viser non seulement la transmission de sons et d'images, mais la création de la matière à

(1) Les termes étrangers de Broadcasting (Angleterre), Rundfunk (Allemagne) et Radio Audizioni Circolari (Italie), traduisent plus ou moins heureusement ces idées.

(2) Conférence de Washington — Règlement général annexé (page 13, article 1). On peut remarquer l'incorrection de cette définition : on diffuse des signaux mais non une communication.

(3) Proposé par le quatrième Congrès Juridique International de la T. S. F., à Liège, 22-26 Septembre 1930 — Terminologie.

(4) P. de la Pradelle, *Revue Juridique Internationale de la Radioélectricité*, n° 13, p. 19. — C'est aussi l'idée que soulignent le Rapport préliminaire du projet Germain Martin et la thèse de M. Saudemont.

transmettre. Une entreprise de radiodiffusion fait deux parts dans son activité : l'organisation et l'exécution des programmes à émettre, la transmission de ces programmes du point où ils sont exécutés jusqu'à l'appareil de l'auditeur (1).

Cette dissociation est combattue par M. Moncelle dans l'exposé des motifs de la proposition n° 328. M. Moncelle déclare :

« En radiophonie, il n'est pas possible de concevoir des cloisons étanches entre l'exploitation technique et l'exploitation artistique. Des réalités infiniment complexes réagissent tous les jours les unes sur les autres, et la mise au point des émissions, œuvre de chaque jour, exige une collaboration constante entre les techniciens, les artistes, les maîtres de la musique et de la parole, en même temps qu'un contrôle d'ensemble des réalisations. De tels travaux, à la fois techniques et artistiques, forment bloc ; ils ne s'accommoderaient nullement de la rigidité des formules administratives. Ce n'est que par une direction unique, assurant dans chaque poste la coordination de tous les efforts et leur parfait accord, qu'on triomphera des mille obstacles de détail qui retardent le progrès ».

Mais M. Moncelle ne distingue pas la gestion technique du poste de celle du studio. Il est bien vrai qu'il y a une technique du studio qui ne peut être dissociée de l'exploitation artistique. L'Ingénieur du son doit collaborer constamment avec le musicien. Mais une fois le courant microphonique sorti du studio, commence le rôle technique de l'émetteur.

D'ailleurs, nous nous contentons ici de distinguer les diverses phases de l'opération de radiodiffusion, sans préjuger leur dissociation dans la pratique. Ce problème sera abordé au cours de l'étude des divers projets de statut (chapitre VI) et traité dans le chapitre VII. Il faut cependant observer que la façon dont on pose le problème influe beaucoup sur les solutions que l'on sera amené à lui trouver.

(1) Cette distinction a été très nettement mise en lumière par M. Guiraud dans le petit livre qu'il a intitulé « *Pour un Statut démocratique et rationnel de la Radiodiffusion* ». Voir en particulier pages 57 et suivantes.

Plusieurs termes ont été employés pour désigner ces deux opérations. On a souvent désigné la première par les mots « création de la matière à diffuser ». Ces mots un peu barbares ont l'avantage d'éviter tout ambiguïté, mais sont trop longs à traîner dans un exposé.

D'autres auteurs comme M. Guiraud, par un changement de termes, ont désigné cette opération par les mots « gestion des émissions » réservant la dénomination de « gestion technique » à l'exploitation des postes et des micros. L'emploi de ces termes présente deux inconvénients : d'abord le mot émission est en général employé pour désigner la partie radioélectrique de l'opération et c'est créer une confusion que de l'appliquer à l'exécution des programmes. D'autre part, ces deux appellations correspondent à une séparation des opérations un peu différente de celle que nous envisageons : M. Guiraud sépare la partie artistique de la partie technique, alors que la séparation nous paraît être plutôt entre le microphone du studio et le poste émetteur.

Au cours de cette étude, nous réserverons les mots « *d'exécution des programmes* » et pour abrégé « *d'exécution* » à l'organisation des programmes, à leur exécution électrique par le microphone. Nous appellerons « *émission* » la transformation du courant microphonique en énergie rayonnante et sa diffusion dans l'éther, sans oublier sa *réception* par l'auditeur dans son appareil, aspect de la question trop souvent négligé.

§ 2. — Les analogies.

Après avoir rapidement dépassé le stade du simple amusement, la Radiodiffusion a bientôt pris dans la vie sociale une place considérable. Cette place, on ne la soupçonne pas toujours en France, mais il suffit de voir ce qui se passe à l'étranger pour s'en rendre compte. Le seul examen des bud-

gets de la Radiodiffusion dans quelques grands pays (1) montre d'une façon saisissante l'importance chaque jour plus grande de cette nouvelle forme d'activité humaine.

Or, quand le juriste se trouve en face d'un nouveau type d'activité à réglementer, son attitude naturelle, celle de tout homme de science, est de ramener l'inconnu au connu, l'inexpérimenté à l'expérimenté pour y trouver les points d'appui nécessaires à l'édification de sa construction juridique. C'est par le procédé de l'analogie que s'exerce cette régression vers le connu. L'activité humaine se meut toujours, en effet, dans le même cercle d'idées et de sentiments. Seuls, les moyens matériels mis à sa disposition peuvent varier.

Dans les expressions nouvelles des tendances de l'homme, le juriste devra découvrir le fond permanent, examiner les principes qui l'ont régi jusqu'à ce jour et transposer dans le nouveau domaine l'application déjà faite de ces principes permanents.

La vieille devise des juristes : « *Vetera novis augere* » prend ici toute sa valeur ainsi que le faisait ressortir M. le Professeur Mestre dans son allocution à la Semaine de Radiodiffusion Coloniale à l'une des séances de la Commission Juridique.

Avant d'aborder l'étude du statut actuel et du statut prévu de la Radiodiffusion, il importe donc de mettre en lumière les analogies de la Radiodiffusion avec les formes d'activité anciennes et déjà réglementées, de souligner aussi les différences profondes qui se cachent parfois sous des ressemblances étroites. Notre sujet va trouver ici sa division naturelle suivant les deux parties déjà indiquées dans la Radiodiffusion.

(1) Angleterre : 160 millions de frs pour les programmes, 50 pour les postes ; Allemagne : 450 millions dont la moitié environ pour les programmes. Dans ce pays, on évalue à 2 milliards et demi le mouvement d'affaires auquel donne lieu la Radiodiffusion.

A) *Création de la matière à diffuser, son exécution devant le microphone.*

La Radiodiffusion étant un moyen de communication rapide de la pensée mis par la science entre les mains de l'homme, nous devons nous attendre à ce qu'elle présente de frappantes analogies avec les moyens de communications déjà employés avant elle.

Historiquement le plus ancien de ces moyens fut la transmission orale. Les nouvelles se communiquaient dès l'antiquité par des messagers qui racontaient les événements, on en voit la trace dans les tragédies grecques ou inspirées de l'antiquité. Dès cette époque et encore bien après l'usage de l'écriture, l'enseignement purement oral fut le mode unique de communication de la pensée spéculative. Ce mode subsiste encore malgré le développement parallèle de l'enseignement écrit qui vient d'ailleurs prêter son concours à l'enseignement oral, loin de le remplacer. L'Ecole reste un moyen très actif de diffusion de la pensée.

Un autre mode voisin fut le discours : l'auditoire s'élargit jusqu'aux limites du forum et les sujets d'ordre politique, militaire, religieux sont abordés. Ce mode subsiste encore malgré la concurrence que lui fait la presse.

Dès les époques les plus reculées le théâtre a constitué lui aussi un mode oral de transmission des idées. Les tragédies antiques agitent de grandes idées sociales : patriotisme, religion. Aristophane, même, fera du théâtre un instrument de polémique politique, le théâtre suppléera à cet égard à la presse. De nos jours le théâtre a gardé en partie ce caractère et dans un genre très voisin, le cinématographe est venu doubler et agrandir l'action du théâtre.

Mais c'est l'invention de l'imprimerie et ses applications pratiques qui ont permis la création du plus actif instrument de transmission des idées, à savoir la presse. C'est surtout dès le début du xix^e siècle qu'à cet égard

la presse conquiert la place qu'elle occupe encore actuellement. En politique, en religion, dans les domaines économique, social, moral, scientifique la presse recueille et diffuse l'expression des idées dans un cadre chaque jour élargi. Sans doute la presse ne se substitue pas entièrement aux autres modes que nous venons d'énumérer. Ceux-ci gardent chacun leur auditoire propre et aussi leurs moyens d'action parfois plus directs et plus efficaces. Mais la presse atteint aussi ces auditoires et complète ou détruit l'influence qu'ils ont subie par ailleurs.

A chacun de ces modes de transmission de la pensée : Ecole, Discours, Théâtre, Presse, la Radiodiffusion vient prêter le concours de ses possibilités techniques, tantôt sans aucun changement de forme, c'est le cas du discours, tantôt en lui demandant une adaptation aux conditions techniques. Nous allons passer en revue les diverses analogies juridiques que créent ces formes d'activité de la Radiodiffusion.

a) L'Université Populaire. — L'Ecole.

La Radiodiffusion tend de plus en plus à jouer auprès des adultes un rôle d'éducation et d'enseignement. Elle s'organise ainsi en véritable Université populaire donnant à cette institution peu développée un nouvel essor d'importance incomparable. Sans parler des nombreux cours publics ou privés sans cesse diffusés, un véritable enseignement a été institué par divers postes : des leçons suivies et méthodiques de sténographie, d'arithmétique, de langues étrangères, de comptabilité et même de gymnastique sont faites quotidiennement dans tous les pays. Des leçons d'hygiène, de morale sont également professées.

En dehors de cette éducation pratique une formation artistique et littéraire des auditeurs est essayée un peu partout à l'aide de conférences sur la littérature, l'art, la musique (1).

(1) Signalons par exemple les très intéressantes causeries musicales données par M. Delamare au poste de la Tour Eiffel et entrecoupées d'exemples typiques exécutés au piano par Mlle Marie-Antoinette Pradier.

Il est difficile de se faire une idée d'ensemble de l'effort tenté en France dans ce domaine. L'état d'inorganisation où se trouve la Radiodiffusion française ne permettant guère l'établissement de statistiques précises. Toutefois, on a l'impression que notre pays n'est pas aussi en retard sur ce terrain qu'on le dit parfois. Il suffit de feuilleter un journal de programmes pour constater que tous les postes français consacrent une importante part de leurs horaires à cet enseignement populaire (1).

Le Secrétaire général de l'Union des Coopérateurs, M. E. Poisson, très attentif à l'emploi rationnel des loisirs ouvriers, a proposé de créer « Un Comité national spécial pour la propagation de la T. S. F. dans les milieux non seulement ouvriers, mais plus généralement travailleurs ». Deux points de son rapport (présenté au Congrès National de la Radiodiffusion) sont à retenir :

« Les programmes mondiaux de la T. S. F. doivent être établis de manière à satisfaire la clientèle des travailleurs. Il doivent tendre à leur éducation, mais ils ne doivent pas être destinés à des dilettantes ou à des spécialistes. Les « communiqués » doivent être d'une « neutralité » absolue surtout au point de vue social et d'une impartialité qui sera d'autant plus sûre que des représentants des consommateurs travailleurs seront dans les organismes de contrôle.

« Si l'on parvient à spécialiser les postes d'émission tantôt pour tel genre de musique, tantôt pour les communications de nouvelles du jour ou de discours, tantôt pour la vulgarisation éducative, il devrait y avoir un communiqué intéressant tout ce qui touche à la vie des travailleurs et l'occupation de leurs loisirs, de même qu'il existe un communiqué ou des informations agricoles ». (2)

A l'étranger des statistiques très complètes sont dressées dans beaucoup de pays. Donnons à titre d'exemple celles qui

(1) M. Guiraud, dans son livre, énumère (page 12) quelques-unes des initiatives prises par les postes d'Etat dans ce domaine.

(2) Rapport présenté au Congrès National de la Radiodiffusion (Publication du Comité d'Action Economique et douanière 1929).

ont été établies en Allemagne : dans ce pays une Société de Radiodiffusion sans circonscription territoriale a été créée pour compléter les programmes des sociétés locales, spécialement au point de vue éducatif. Cette société porte le nom de Deutsche Welle.

La proportion des diverses matières traitées par la Deutsche Welle se chiffre comme suit :

Pédagogie (à l'usage des instituteurs et écoliers)	61 %
Littérature, poésie, musique	12,6
Questions féminines	11,0
Médecine, art vétérinaire	7,2
Agriculture, Droit, Economie	3,4
Commerce, travail	2,2
Questions techniques	1,5
Divers	1,1
	100 %

Les cours et conférences ainsi radiodiffusées sont accompagnés d'un texte imprimé qui est gratuitement envoyé aux auditeurs qui en font la demande. Ajoutons qu'au cours d'une période de deux mois, 600 conférences ont été diffusées par la Deutsche Welle, à Berlin en 1926, 1350 conférences l'ont été par le Poste régional.

Si maintenant nous observons la proportion du nombre de sujets éducatifs traités par rapport aux autres sujets, les statistiques indiquent une proportion allant de 33 % (Berlin) à 20 % (Francfort) soit en moyenne le quart du temps d'émission.

En Angleterre un rapport a été publié en 1929 par une Commission composée de théoriciens pédagogues, de directeurs d'œuvres sociales et de spécialistes du département des Programmes éducatifs de la B. B. C., sous la présidence de Sir W. H. Hadow, vice-chancelier de l'Université de Sheffield. Les principales recommandations du rapport furent les suivantes :

- 1° L'activité divertissante de la Radio doit être développée ;
- 2° Le divertissement est la forme sociale de l'enseignement ;
- 3° La Radio, service public, doit être utilisée pour l'éducation nationale ;
- 4° La Radio doit servir les intérêts spirituels des groupements sociaux les plus divers, les étudiants comme les fermiers, les coopérateurs comme les ménagères ;
- 5° Le système de programmes alternatifs doit comprendre un choix de sujets capables d'intéresser tous les auditeurs ;
- 6° La Radio doit combler les lacunes de l'éducation des adultes ;
- 7° Des séries de discussions doivent amplifier la portée des causeries diffusées.

Enfin, le rapport prévoit la constitution d'un Conseil Central pour l'Education des Adultes, « composé de représentants d'instituts d'éducation importants et d'une certaine proportion de membres auxquels seraient délégués progressivement certains pouvoirs et certaines responsabilités ayant trait à l'élaboration de programmes éducatifs et aux problèmes touchant les auditeurs ». Pour représenter l'opinion locale et pour traiter des problèmes locaux est prévue la constitution de Conseils de district dont un représentant siégerait au Conseil central.

On a essayé de serrer de plus près cette analogie entre le studio de T. S. F. et l'Ecole. Des tentatives ont été faites pour faire la Radiodiffusion à l'école même un instrument d'enseignement. Ces tentatives sont désignées sous le nom de « Radio Scolaire ». La valeur pédagogique de ce mode d'enseignement très prônée par certains (1) a été contestée par de bons esprits. M. Glay, Secrétaire du Syndicat National des Instituteurs est de ces derniers (2). Seul le maître, fait avec juste raison observer M. Glay, est capable de provoquer chez l'enfant l'effort personnel. La T. S. F. ne pourrait jamais servir

(1) Entre autres par M. F. Strowski, Professeur à la Sorbonne, qui a montré tout l'intérêt de ce nouvel instrument pédagogique (voir dans *Panorama de la Radio* de M. A. Coeuroy, page 144).

(2) Voir Rapport du Congrès National de la Radiodiffusion (1929), section III. Publication du Comité d'Action Economique et douanière.

qu'à lui faire emmagasiner des connaissances. Ajoutons que chez beaucoup, la mémoire visuelle s'exerce plus facilement que la mémoire auditive et qu'on s'assimile en général mieux un texte écrit, que l'on est maître de relire autant de fois que l'on veut, plutôt qu'un texte entendu qui n'est pas répété à votre gré. A ce dernier point de vue le phonographe serait supérieur à la T. S. F. pour la répétition à volonté qu'il permet au maître. Ces deux instruments conviendraient particulièrement à l'enseignement de la diction et de la musique. Ajoutons des langues étrangères. Remarquons aussi que la présentation sous forme de conférence est mauvaise et lasse l'attention de l'auditeur. Il faut recourir, ainsi que le remarque M. Coeuroy, au dialogue socratique et introduire beaucoup de variété.

Malgré ces objections la Radiodiffusion scolaire s'est développée dans beaucoup de pays. En Allemagne nous venons de voir que 61 % des conférences organisées par la Deutsche Welle étaient destinées à la Radio Scolaire. D'autre part dès 1924 fut organisée par l'Institut Central d'Education et d'Enseignement la première session consacrée à « La Radio et l'Ecole », à l'Université de Berlin. Après une courte période d'essais et de tâtonnements, la Radio a pris dans le système d'éducation allemande une place dont les participants de la seconde session, en 1928, ont pu mesurer l'ampleur. Des revues comme « Der paedagogische Funk » ou « Der Schul-funk » tiennent le personnel enseignant au courant des programmes. Les émissions ont un double caractère : les unes sont très générales et s'adressent à tous les âges, les autres graduées suivant la force des jeunes auditeurs. Dans certains cas, le poste émetteur (celui de Francfort notamment) tient compte des conditions locales du poste récepteur et adapte ses programmes à leurs exigences. L'expérience montre que ces émissions ne doivent pas dépasser 25 minutes. De là est née l'idée des émissions « cycliques », qui répartissent les sujets sur plusieurs émissions successives.

Depuis l'automne de 1927, l'Institut Central d'éducation

et d'enseignement à Berlin organise des émissions scolaires qui ont trouvé aussitôt l'appui des milieux officiels et la sympathie des milieux enseignants. En même temps que les élèves lointains captent l'émission, les élèves de Berlin assistent à tour de rôle, dans la grande salle de l'Institut à cette émission même.

En Angleterre 5.000 écoles sont pourvues d'appareils récepteurs (1). Ce résultat est dû à l'effort de personnalités et de groupements particulièrement compétents, en particulier, la Commission pédagogique du Comité de Kent subventionnée à cet effet par le Carnegie United Kingdom Trust. La B. B. C. (2) a d'autre part une section d'Education et a créé récemment un Conseil Central de la Radiodiffusion scolaire. Réuni en Février 1931 ce Conseil a créé un Comité exécutif et des Commissions diverses. La B. B. C. travaille en contact permanent avec le Board of Education. Le programme de radiodiffusion pour l'année est approuvé par le conseil. Les arrangements de détails sont revus par des sous-comités constitués par un membre du comité exécutif, reconnu compétent sur la question, et 3 professeurs des écoles auxquelles le cours est destiné ; un sous-comité spécial examine les leçons destinées aux écoles secondaires. Un des premiers problèmes à considérer était l'envoi à la B. B. C. des travaux écrits dont la correction était donnée au microphone : le conseil a demandé que cessât cette pratique, la correction des devoirs étant le travail du professeur. Les Anglais ne souhaitent pas que le programme de radiodiffusion scolaire soit suivi en entier : il est arrivé que des Inspecteurs eussent à se plaindre de l'abus de la radiodiffusion au détriment du travail ordinaire ; on laisse donc aux professeurs le soin d'organiser un emploi du temps raisonnable. Les écoles ne doivent écouter les cours radiodiffusés que si elles peuvent obtenir une

(1) Voir « *Les Problèmes de la Radiodiffusion* » (page 7), brochure de propagande éditée par l'Union Internationale de Radiodiffusion, à Genève.

(2) Initiales de la Société de Radiodiffusion Britannique.

audition claire. A cet effet la B. B. C. appointe des ingénieurs et des contrôleurs spéciaux.

Voici, à titre d'exemple, le programme scolaire qui est diffusé en Grande-Bretagne du 18 Janvier au 24 Mars 1931 :

Lundi :

- 2 h. 25 : essais de réception ;
- 2 h. 30 : histoire du monde (élèves de 12-14 ans) ;
- 3 h. 25 à 3 h. 40 : lectures françaises et dialogues, par Camille Vière et E. M. Stephan (grands élèves).

Mardi :

- 2 h. 05 : étude de la nature (jeunes élèves) ;
- 2 h. 30 à 3 heures : musique (jeunes élèves) ;
- 3 heures à 3 h. 30 : musique (grands élèves) ;
- 3 h. 35 à 4 heures : français pour débutants ;
- 4 h. 05 à 4 h. 25 : sciences (grands élèves).

Mercredi :

- 2 h. 35 à 2 h. 55 : biologie et hygiène (grands élèves) ;
- 3 heures à 3 h. 25 : littérature anglaise (grands élèves).

Jeudi :

- 2 h. 05 à 2 h. 25 : histoire (élèves de 14 ans) ;
- 2 h. 30 à 2 h. 50 : anglais ;
- 3 h. 50 à 4 h. 05 : lectures et dialogues allemands (grands élèves).

Vendredi :

- 2 h. 30 à 2 h. 55 : agronomie ;
- 3 heures à 3 h. 20 : géographie ;
- 3 h. 25 à 3 h. 40 : variétés ;
- 3 h. 45 à 4 h. 30 : musique et disques.

En 1929, plus de 100.000 brochures publiées comme complément aux leçons radiophonées ont été réclamées par ces écoles ; ce chiffre correspond à peu près au nombre des élèves captant les émissions.

Aux Etats-Unis, un Comité National Consultatif a été constitué qui examine les problèmes à résoudre et donne les directives voulues. Ce comité a réuni une souscription de 250 millions de dollars pour le développement de la Radio à l'Ecole. Pour mieux coopérer avec le maître, les programmes

sont établis assez longtemps en avance et communiqués au professeur pour que celui-ci puisse organiser ses leçons en conséquence (1).

En Tchécoslovaquie, 17 % des écoles ont déjà leur équipement de T. S. F. et 12 % sont en train de s'équiper. Le Gouvernement compte consacrer 18 millions de francs à l'équipement des autres. Une émission hebdomadaire de 10 à 11 heures est destinée aux écoles.

En France la question commence à peine à préoccuper les dirigeants. Il existe une Ligue Française de la Radiophonie Scolaire et des groupements tels que les Amis des écoles de Meurthe-et-Moselle. Enfin, tout dernièrement une Commission vient d'être créée au Ministère de l'Instruction Publique pour l'étude du problème.

Le point de vue officiel de l'enseignement français est d'ailleurs tout différent de celui qui triomphe à l'étranger, si l'on s'en rapporte aux *Instructions relatives à l'enseignement des langues vivantes* (1925) ; « Le phonographe pourra s'employer avec fruit pendant les séances de travail dirigé et nous ne saurions trop encourager l'installation de postes récepteurs de T. S. F. L'audition de radios étrangers serait pour les premiers en composition une récompense et une incitation de premier ordre ». Le rapport, déjà cité, de M. Glay, indique, par les quelques exemples pratiques qu'il donne, que l'enseignement par Radio n'est guère considéré chez nous en effet que comme un agrément :

« Une expérience est actuellement en cours en France, sous la direction de M. Lapiere, du Syndicat des Instituteurs avec le concours d'artistes du Français et de l'Odéon, ainsi que de M. Straram ; c'est l'essai de demi-heure radiophonique du Syndicat national au poste de la Tour Eiffel, le samedi de 15 h. 35 à 16 h. 15 ; cette expérience est aussi démonstrative que les expériences allemande, danoise, anglaise et belge et prouve que la radio ne peut pas être un procédé régulier d'enseignement avec

(1) *L'Antenne* du 9 août 1931.

des enfants de six à treize ans. Par contre, les essais de radiophonie pour la connaissance progressive des langues étrangères avec des jeunes gens et des adultes paraissent avoir donné des résultats appréciables ; mais en dehors de cette tentative, il ne semble pas que l'enseignement secondaire ait beaucoup de sympathie pour ce nouveau procédé. Quand à l'enseignement supérieur, jusqu'ici personne en France ne s'est déclaré partisan du haut-parleur à l'usage des étudiants (1) ; tout ce que l'on en retient c'est l'émission régulièrement espacée et annoncée d'un index bibliographique renseignant les jeunes gens sur les publications qui peuvent les intéresser et encore beaucoup croient à la supériorité d'un tel document dans les journaux corporatifs des étudiants et les revues destinées aux grandes écoles. L'enseignement technique a quelques essais heureux à son actif ; non pas qu'il s'agisse d'enseigner, car là aussi on ne croit pas à l'enseignement par Radio, mais on utilise la T. S. F. pour un complément d'informations à l'usage des artisans ».

Il faut retenir de tout ceci qu'une analogie très grande existe entre l'Ecole et le Studio, ces deux institutions coopérant sur de nombreux points pour l'enseignement des adultes ou des enfants. C'est un élément à retenir pour le juriste quand il voudra réglementer l'activité des studios qui font de l'enseignement.

b) La Tribune.

C'est plus qu'une analogie qui s'établit ici : le poste de radiodiffusion n'est que l'instrument prolongeant au loin le champ d'action de l'orateur (2). Nous ne signalerons que très rapidement cette application de la Radiodiffusion qui est maintenant entrée si pleinement dans les mœurs, qu'il y a peu d'orateurs qui n'aient à portée de leur bouche le fatidique « micro ». Les hommes politiques ont plus spécialement

(1) Le rapporteur oublie que l'Association française pour l'avancement des sciences fait diffuser, une fois par semaine, une conférence à l'intention des étudiants de licence ès-sciences, et que des cours de Sorbonne et du Collège de France sont diffusés par intermittence. Il existe un Comité d'études de radio scolaire, à Paris (9, rue Méchain).

(2) M. Grunbaum-Ballin, dans la lettre qu'il adressa à M. Poincaré, le 15 janvier 1929, pour exposer le point de vue des auteurs voit dans la Radiodiffusion : « une tribune, un nouveau mode de discussion, de polémique et de critique ». (Cité par Guiraud, *Ibid.*, p. 141).

usé de ce moyen de diffuser leurs opinions. Des hommes d'Etat même n'ont pas dédaigné de faire de la Radiodiffusion un levier puissant pour agir sur l'esprit des masses.

A cet égard, les discours prononcés par le Chancelier Brüning les 23 Juin et 4 Août 1931 et radiodiffusés dans toute l'Allemagne ont eu des conséquences capitales pour le redressement du moral et de la confiance des Allemands. Son exemple a été suivi par MM. Mac Donald et Snowden au cours de la crise anglaise.

Il faut cependant signaler les très délicats problèmes que pose au juriste l'usage du microphone dans les conférences politiques. Nous verrons tout à l'heure les analogies entre la Radiodiffusion et la presse. Il faut dès maintenant signaler que la Radiodiffusion d'un discours dépasse de beaucoup l'analogie avec sa reproduction imprimée par le caractère instantané avec lequel il est transmis à l'auditeur et par l'effet de surprise et d'émotion collective qui peut en résulter. Cet effet est accru par l'impression que crée l'audition directe de la parole vivante. Demain avec la télévision, l'illusion de la présence viendra encore concourir à renforcer cette émotion. Par là, la radio se rapprocherait de la réunion publique et intéresserait d'une façon plus directe encore que la téléphonie ou la télégraphie l'ordre public (1).

Il y aura donc lieu, dans l'élaboration d'un statut de la Radiodiffusion de tenir compte de cette analogie et peut-être d'adapter à la Radiodiffusion certaines des dispositions de police applicables aux réunions publiques. Il faudra d'ail-

(1) Et l'ordre international, témoin l'incident germano-polonais d'avril 1931 :

« En 1926, l'Union Radiophonique Internationale avait décidé d'éviter les émissions qui pouvaient froisser les peuples voisins. Mais Kattowice, il y a quelque temps parla des démarches allemandes à la Société des Nations de telle manière que le gouvernement allemand fit faire à Varsovie une démarche diplomatique.

« Les négociations se sont alors engagées entre la « Reichsrundfunk » allemande et la Radio polonaise. Ces négociations viennent d'aboutir à un accord qui déclare :

« Les deux sociétés s'engagent, dans l'avenir, à surveiller étroitement leurs émissions afin d'éviter que, par leur contenu politique, religieux, économique, intellectuel ou artistique elles ne froissent l'esprit de collaboration et d'entente qui est une nécessité pour l'accomplissement des devoirs de la radio dans le domaine du rapprochement international. » (Le Haut-Parleur du 26 Avril 1931).

leurs tenir compte des différences de situation, des auditeurs dispersés ne présentant pas le même danger pour l'ordre public, mais leur dispersion même rendant la surveillance plus difficile.

c) Le Théâtre.

L'analogie avec le théâtre et en général avec le spectacle musical (opéra, comédie, concert) est évidente. D'ailleurs beaucoup de pièces de théâtre font l'objet d'une transmission microphonique au poste émetteur et sont ensuite diffusées. Il en est de même des concerts donnés au public, et dans les studios eux-mêmes des concerts sont organisés pour les besoins du poste. Un grand nombre de studios ont ainsi leur orchestre attitré, exactement comme un théâtre.

Il y a plus : des tentatives ont été faites pour créer un « radiothéâtre », tenant compte de la psychologie spéciale de l'auditeur de T. S. F. (1) ; des pièces destinées à être diffusées ont été écrites exclusivement pour cette « scène ». Ce théâtre possède les caractères suivants : un décor de bruits ; des choriphées présentant les personnages, décrivant le lieu de l'action et les évolutions des acteurs ; enfin des timbres de voix bien déterminés correspondant chacun à une catégorie de personnages (ainsi qu'à l'Opéra le jeune premier a la voix de

(1) Cette psychologie a été finement analysée par M. R. Sudre, dans une Conférence qu'il a donnée au Collège de France sur la « Psychologie de la Radio ». Il la qualifie de « psychologie de l'aveugle » et préconise avant tout le reportage et le radiothéâtre. M. F. Strowski a étudié dans *Paris-Midi* quelques-uns des principes du théâtre radiogénique :

« Si nos yeux voient un homme qui tombe, l'imagination n'a pas à intervenir pour que nous concluions qu'un homme est tombé. Mais le bruit de la chute pourrait aussi bien être celui d'un sac qui croule, d'un tas de sable qui s'effondre, d'un paquet qu'on jette. C'est seulement par les indices et les circonstances extérieures que la signification du bruit se précise. Ainsi les idées et les sentiments dont le son est la source et le principe, sont riches, personnels, complexes. Il sera toujours possible d'en tirer des effets que le théâtre même ne dépasserait pas. »

« Le Molière, dit encore M. F. Strowski, ne convient guère à la radiodiffusion. Homme de théâtre avant tout, peut-être le plus grand des hommes de théâtre, l'auteur du Médecin malgré lui donnait presque autant d'importance aux jeux de scène qu'au texte. Il faisait du « spectacle ». Réduites strictement au texte par la Radio, ses comédies n'ont plus leur animation et se dénaturent. »

ténor, le père noble a la voix de basse) de façon à fixer aussitôt l'auditeur sur l'identité de l'acteur (1).

De la sorte l'art du théâtre pourrait être profondément transformé, ainsi que le remarquait M. Paul Valéry : « Il faut s'attendre que de si grandes nouveautés transforment toute la technique des arts, agissent par là sur l'intention même, aillent peut-être jusqu'à modifier merveilleusement la notion même de l'art » (2).

Quoiqu'il en soit de ces tentatives, il est certain que la plus grosse part de l'activité d'un studio de Radiodiffusion est consacrée à ces « émissions récréatives ». En Angleterre, rien que la musique occupe les 2/3 des programmes. En Allemagne, la proportion est la même, environ 65 % (3).

Il faut en conclure qu'un studio de Radiodiffusion présente, pour la plus grande part de son activité de très grandes analogies avec une entreprise de spectacle public. Des conséquences précieuses pour le juriste en découlent, ainsi que nous le verrons quand nous parlerons de la jurisprudence des théâtres subventionnés qui tend à faire de ces établissements un service public, et quand nous essaierons de fixer le statut du studio.

d) La Presse.

C'est avec le théâtre la forme d'activité la plus semblable à la Radiodiffusion.

D'abord, comme la presse, l'émission de Radiodiffusion

(1) Voir les très intéressants développements consacrés au « théâtre radiogénique », par M. André Coeuroy, dans son livre « *Panorama de la Radio* » (page 209 et suivantes et 220). M. A. Coeuroy se place surtout au point de vue de l'art théâtral. Il cite de très curieux essais de réalisation de ce genre de théâtre et donne des aperçus très ingénieux sur le décor de bruits.

Voir aussi à ce sujet un article de M. Maurice Hamel sur le « Théâtre radiogénique » dans l'*Antenne* (1931, n° 430). L'auteur y fait un historique très complet de la question.

Dans la *Liberté* (11 mai 1931), on trouvera un article très documenté sur le radiathéâtre, en Angleterre. La B. B. C. a particulièrement étudié cette question et notamment la technique des décors de bruits. Elle possède un répertoire de 2.000 bruits différents enregistés sur disques et un « metteur en ondes » qui, à l'aide d'un clavier met tous ces bruits en œuvre. Ces bruits peuvent d'ailleurs être produits dans des studios différents et dosés au gré du metteur en scène.

(2) « *Propos sur le progrès dans « Lumière et Radio »* » (décembre 1929).

(3) En 1926 il a été radiodiffusé en Allemagne :

150 œuvres symphoniques ;

175 opéras ;

420 oratorios, 95 opérettes, 500 comédies.

part d'un point déterminé et connu, pour atteindre une foule anonyme. C'est ce que souligne l'exposé des motifs du projet Germain-Martin (1).

L'analogie avec la presse est d'ailleurs si frappante que la plupart des postes ont baptisé du nom de « Radio-Journal » ou « Journal parlé », l'émission quotidienne consacrée à la diffusion des nouvelles politiques, financières, sportives (2). Cette rubrique est la plus généralement tenue par un journaliste professionnel et très fréquemment les nouvelles sont « présentées » et non pas seulement données telles que les communiquent les feuilles d'agence. Le journaliste les explique sommairement en rappelant l'événement auquel chacune se rattache, la source dont elle émane et par suite la valeur qu'il faut lui accorder, tout à fait à la manière du chroniqueur d'un quotidien.

Dans cet ordre d'idées, il faut mentionner la pratique assez récente des « radio-reportages ». Il n'y a pas d'événement important (surtout d'ordre sportif) (3) qui ne soit suivi par un « reporter » spécialisé. Celui-ci raconte devant le micro le spectacle qui se déroule devant ses yeux et son récit est transmis par fil au poste d'émission.

Enfin, il n'est pas jusqu'à la pratique de l'interview qui n'ait été transposée dans le domaine de la Radiodiffusion. L'interview pris devant le microphone est diffusé par le poste (4). On a même procédé à des interviews entre personnalités situées dans des stations différentes de pays éloignés, l'échange des questions et des réponses se faisant par les postes eux-mêmes (5).

(1) « La Radiodiffusion a donc des analogies avec la presse... »

(2) Citons le Journal parlé de la Tour Eiffel, Radio-Journal de France (à Paris-P. T. T.), Radio-Gazette (Lyon la Doua), Journal sans papier de Radio-Toulouse, etc... En Tchécoslovaquie, la Société concessionnaire du Service de Radiodiffusion a pris le nom de *Radio-Journal*.

(3) Citons les funérailles des maréchaux Foch et Joffre, les épreuves sportives dites des Six Jours, du Tour de France, de la Coupe Dawis, etc...

(4) M. Guernier, Ministre des P. T. T., est le premier ministre qui se soit ainsi fait interviewer au studio, le 3 juin 1931.

(5) Un interview de Mrs. Snowden, femme du Chancelier de l'Echiquier anglais demeurant à Bowring-Street, a été pris par un rédacteur du *Daily-Herald*, situé à 700 kms de distance. Ce rédacteur a pu parler et décrire la toilette qu'elle portait (d'après l'*Antenne*).

La valeur de cette analogie n'a d'ailleurs pas échappé aux dirigeants de la presse imprimée et plusieurs des grands organes d'information (agences, journaux) se sont hâtés de prendre des participations dans des entreprises privées de radiodiffusion (1). Ceux-ci ont compris la concurrence qu'à l'avenir la presse parlée pourrait faire à la presse imprimée surtout dans les campagnes et ils ont voulu prendre une assurance pour cet avenir. Peut-être aussi ont-ils voulu s'assurer un moyen de suppléer à un arrêt passager de leur journal par suite d'événements imprévus (2). Cette analogie de la Radiodiffusion et de la presse est au point de vue juridique la plus féconde de toutes celles que nous venons d'envisager. Dans la pratique, elle a inspiré tout un projet extrêmement intéressant, celui de M. Germain-Martin. Il y a beaucoup à retenir de ce projet et l'assimilation à la presse n'a pas épuisé toutes ses conséquences avec ce seul projet.

★ ★

Il ne faudrait cependant pas s'illusionner sur ces analogies et vouloir en tirer des conséquences trop strictes.

Les diverses formes d'activité du studio tout en présentant les analogies que nous venons de signaler avec le jour-

(1) M. Guiraud (*Ibid.*, page 89, note), écrit :

« A Paris, le *Petit Parisien* a son poste d'émission. D'après l'*Information* (5 décembre 1929), ce poste sera désormais exploité par la « Compagnie Générale d'Energie Radioélectrique, Poste parisien », au capital de 5.500.000 francs (qui pourra être porté à 25.000.000). Dans le Conseil d'Administration, on trouve MM. Pierre Dupuy (*Petit Parisien*) ; Georges Maus (Fédération des Commerçants détaillants) ; Otto (Société Havraise d'Energie Electrique) ; Postel-Vinay (Métropolitain de Paris) ; Rabiet (Union des Entreprises Modernes) ; Stern ; L'Auto ; la Librairie Hachette ; la Compagnie Générale de T. S. F.

« A Bordeaux, « Radio-Sud-Ouest » a pour président M. Lavertujon, directeur de l'Agence Havas ; pour vice-président M. Gounouilhon, et pour secrétaire général M. Richard-Chapon, deux des directeurs-propriétaires de la *Petite Gironde*.

« A Toulouse, M. Trémoulet, de la « Radiophonie du Midi » (Radio-Toulouse) est directeur de l'Agence Fournier.

« Et M. Dumas, collaborateur de la *Petite Gironde*, fut Administrateur de Radio-Toulouse et pétitionnaire pour un poste à Pau (demande soumise à la Commission Interministérielle).

« Et personne n'ignore les attaches de Radio-Paris avec l'Agence Havas. »

(2) Exemple : en mai 1926, une grève générale en Angleterre fit que les imprimeries étaient fermées, les journaux supprimés, les transports arrêtés. « La British Broadcasting Company a prouvé les immenses services que la radiophonie est susceptible de rendre à une nation durant les crises qui l'agitent, menacent même son existence » (Signorel, *Grande Revue*, Juillet 1929).

nal, l'école et le théâtre s'en distinguent essentiellement par la façon dont les émissions correspondantes sont reçues par les auditeurs.

Une première différence essentielle prend sa source dans une raison technique. Toutefois, elle intéresse directement les programmes. Le nombre des stations que l'on peut créer sur un territoire donné est ainsi que nous le verrons non seulement limité, mais très restreint (une douzaine pour le territoire français). Par suite l'auditeur n'aura le choix qu'entre un petit nombre d'émissions.

Ce choix est encore restreint par le fait qu'avec un appareil récepteur de prix moyen et dans le rayon d'action d'un poste on peut difficilement recevoir les émissions d'autres postes que celui de sa région et que le poste national. La plupart des services de Radiodiffusion ont été organisés pour que tout auditeur puisse entendre deux programmes. Un nombre de programmes supérieur ne peut être reçu que par les possesseurs d'appareils très perfectionnés.

Une assimilation complète ne peut donc être faite entre l'auditeur de T. S. F. et le lecteur de journaux, l'amateur de spectacles ou l'auditeur de conférences. Le nombre de journaux, de théâtres et des écoles que l'on peut créer est illimité, le choix entre ceux-ci est toujours possible.

C'est ce que dit très bien M. François-Poncet :

« Cette limitation (du nombre de postes) suffirait à elle seule à détruire l'analogie qu'on pourrait être tenté d'établir entre la Radiodiffusion et la Presse. La liberté de la presse suppose, par définition, la liberté d'édition des journaux et périodiques. Toutes les opinions ont donc la faculté de s'exprimer. Si, par hypothèse, le nombre des journaux devait être limité, il appartiendrait au gouvernement, dans le régime de liberté qui est le nôtre, de limiter aussi la liberté de polémique des journaux existants, puisque d'autres éléments de l'opinion pourraient se trouver privés des moyens de répondre. Ainsi donc, tant que les stations émettrices ne pourront être créées indéfiniment, comme des journaux, on devra logiquement admettre

l'institution d'un contrôle et rechercher les procédés les meilleurs pour éviter que ne se constituent des monopoles d'autant plus aisés à établir qu'il s'agit d'instruments d'information en nombre restreint... La liberté entière telle qu'elle est accordée à la presse, au théâtre, à l'édition, n'est pas possible ; elle n'est pas réalisable dans l'état présent de la technique » (1).

Et M. Herriot déclarait au Conseil Municipal de Lyon :

« On dit qu'il faut assurer à la radiophonie la même liberté qu'à la presse. Je suis très partisan de la liberté de la presse, mais je fais observer que le statut de la radiophonie ne peut pas ressembler au statut de la presse... La radiophonie risque d'atteindre sans contrôle un public immense et qui demeure inconnu ; elle peut atteindre un citoyen isolé à la campagne ou éloigné dans une colonie quelconque. Dans ce cas, la discussion n'est pas possible. Il n'y a pas contre-partie ». (2)

Enfin, M. Chaumié, député, à la Commission interministérielle disait le 21 novembre 1927 :

« Je vois que tout le monde est d'accord pour penser que les émissions de radiodiffusion ne peuvent être assimilées à des articles de journaux. Je crois que tout le monde sera d'accord pour penser qu'elles ne peuvent pas davantage être assimilées ni aux livres, ni à la parole publique. » (3)

Et M. Tirman, président de la Commission pensait que ces assimilations créeraient « des analogies, des similitudes qui nous entraîneraient dans des précisions interminables ».

Pour terminer, citons la parole de M. Poincaré répondant à M. Barthou :

« Le jour où vous le voudrez, je serai le premier à vous montrer qu'il n'y a pas de comparaison à faire entre la presse et la Radiodiffusion. C'est le procès de demain, nous le discuterons quand vous voudrez. » (4)

Remarquons encore un autre caractère distinctif de l'émission : c'est qu'elle *s'impose à l'auditeur*. Dans la suite des morceaux figurant au programme, l'auditeur n'est pas ab-

(1) Exposé des motifs de la proposition n° 214.

(2) Cité par Guiraud. *Ibid.*, p. 83, *note*.

(3) Cité par Guiraud, *Ibid.*, p. 84, *note*.

(4) 2^e séance de la Chambre du 13 mars 1928, *J. O.*, p. 1424.

solument libre en effet de choisir ce qui lui convient. Même s'il peut décider d'écouter tel ou tel morceau, une émission imprévue insérée au gré de l'émetteur dans le programme est reçue par lui et ne peut être ignorée.

De graves problèmes d'éducation et de morale sont d'ailleurs posés par ce caractère des émissions. Ils intéressent l'ordre public et devront trouver leur solution dans les dispositions prévues au statut en préparation.

Enfin il faut tenir compte d'un dernier élément qui apparaît surtout lorsqu'on se place non plus au point de vue de la réception, mais de l'émission : le nombre d'heures convenant à la Radiodiffusion est très limité ; ces heures sont déterminées par les habitudes de la vie sociale qui ont fixé le moment des loisirs et des repos. Comme le nombre de postes est lui aussi limité, il en résulte un « encombrement de l'éther » qui interdit l'emploi en Radiodiffusion de certaines pratiques courantes en matière de presse, où le format est aussi extensible, qu'est illimité le nombre de journaux.

De cette remarque découlent des conséquences importantes en particulier pour le droit de réponse, et même pour les pratiques publicitaires. Des restrictions ou même la suppression de ces pratiques, inconcevables en matière de presse, trouvent en matière de Radiodiffusion, une base juridique des plus solides.

Toutefois les critiques que nous venons de relever portent plutôt sur des assimilations que sur des analogies. Il y a des ressemblances incontestables dans les domaines que nous avons étudiés et il est parfaitement possible, avec tout le sens des nuances qui doit être le sien, que le juriste fasse état de ces affinités pour la construction juridique qu'il élabore. Nous verrons à la fin de ce chapitre comment doivent, à notre sens, être traités les points les plus délicats.

B. — *Emission à partir du poste.*

Ici c'est plus qu'une analogie, c'est une ressemblance profonde, presque une identité que nous rencontrons entre la radiodiffusion et la télégraphie ou la téléphonie prises au point de vue technique.

Les mêmes machines permettent de radiodiffuser, de télégraphier ou de téléphoner. Ce n'est que le caractère indéterminé du destinataire qui caractérise la radiodiffusion (1). Le poste récepteur capte d'ailleurs aussi bien les émissions de radiodiffusion que les échanges de signaux télégraphiques et téléphoniques. C'est pourquoi la plupart des législations prévoient des pénalités contre les auditeurs qui divulgueraient les conversations radiotélégraphiques reçues par eux au cours d'une écoute de radiodiffusion. En France le secret de la correspondance télégraphique doit être respecté par les auditeurs de Radiodiffusion (2).

Des moyens techniques sont à vrai dire utilisés pour sauvegarder le secret des communications radiotéléphoniques : une déformation systématique des ondes suivant un certain code est faite au départ ; à l'arrivée cette déformation est annulée par une déformation de sens contraire. En chemin l'auditeur ne peut capter qu'un bruit inarticulé sans signification. Ces procédés n'enlèvent cependant rien à l'identité technique de la radiodiffusion et de la radiotélégraphie.

Entre la téléphonie et la Radiodiffusion, la différence ne peut donc exister qu'au point de vue juridique et social. C'est ce que fait très bien ressortir l'exposé des motifs du projet Germain-Martin :

« Résultant de procédés techniques semblables, ces moyens de communication, *du point de vue juridique et social*, accusent cependant des différences profondes qui expliquent et justifient

(1) Le cas de Radio-Toulouse prétendant radiodiffuser la randonnée du Graf-Zeppelin et faisant en réalité de la téléphonie en transmettant aux stations allemandes la position du dirigeable montre combien cette discrimination est délicate à faire.

(2) Décret du 28 décembre 1926, art. 7.

les dispositions légales, différentes aussi qui doivent être appliquées, d'une part à la radiotélégraphie et à la radiotéléphonie, de l'autre à la radiodiffusion ».

« La radiotéléphonie et la radiotélégraphie constituent un moyen de communication entre des personnes déterminées. L'expéditeur et le destinataire sont connus...

« La radiodiffusion implique, au contraire, une émission qui partie d'un point déterminé, par l'action d'un auteur facile à identifier, va atteindre le public de toute une région, d'une nation et même, pour certains postes, une foule internationale dont il est impossible de préciser les éléments... »

Cette assimilation a une importance capitale, elle domine toute la législation de la radiodiffusion en France. Cette législation n'est, en effet, à ce jour, qu'une législation du poste et non du studio. D'autre part, le poste de Radiodiffusion ne s'est différencié que peu à peu, au point de vue technique du poste de télégraphie et de téléphonie. Cette différenciation, achevée maintenant dans le domaine technique, ne s'est pas pleinement manifestée dans le domaine juridique. En France, à l'heure actuelle, le poste de Radiodiffusion reste soumis aux règles du monopole issu du décret de 1851 au même titre que tous les postes radioélectriques. Dans ce domaine l'analogie a donc fait place à l'assimilation avec une rigueur sans doute exagérée.

*
**

L'étude que nous venons de faire des analogies que présente la Radiodiffusion avec de nombreuses formes d'activité déjà existantes nous fait toucher du doigt l'étendue très grande du domaine où elle exerce son action, en même temps que l'importance sociale de son influence. Ce sont toutes les formes de la pensée et de l'art qui sont intéressées par cette nouvelle technique des communications entre les hommes. C'est ici vraiment que la science apparaît comme la fée qui de sa baguette magique met à la disposition de tout homme

d'immenses trésors presque inutilisés, les trésors accumulés par des siècles de civilisation.

La Radiodiffusion possède donc un caractère hors de pair qui lui impose en contre-partie une mission éducatrice et civilisatrice à laquelle elle ne peut se soustraire. Cette idée a une importance capitale et nous en verrons les conséquences à tous les stades de notre étude. Dès maintenant il importe d'étudier la plus importante et de voir comment ce caractère éducateur et civilisateur a donné presque partout à la Radiodiffusion sa forme juridique propre, nous voulons dire le caractère si particulier de Service public.

**§ 3. — Caractère juridique propre à la Radiodiffusion.
Son caractère d'utilité générale et d'ordre public.**

Ce caractère de service public prend presque dans tous les pays la Radiodiffusion mérite d'être étudié de près car il est à la base de toutes les tentatives faites en France pour donner à la Radiodiffusion son organisation et son statut.

Avant de discuter ce côté de la question il nous faut d'abord rapidement indiquer les catégories juridiques d'ordinaire adoptées par les auteurs et la jurisprudence pour classer les diverses entreprises. Cet examen met en jeu des notions sociologiques extrêmement intéressantes et éclairera d'une façon utile cette importante question.

A la base de cette étude se trouve la notion du *besoin social*. Parmi les besoins il y en a d'ordre naturel et primitif comme celui de manger, de boire, de dormir, de se protéger contre les intempéries. — Mais d'autres besoins pour avoir un caractère plus « factice », pour résulter d'une habitude contractée au cours de longues périodes de civilisation, n'ont pas une force moins grande : le besoin de se déplacer, celui de se divertir, etc... sont de ceux-là. Il est très remarquable de voir comme une habitude sociale est vite contractée et comme elle fait rapidement naître un besoin, c'est le cas du

cinéma et déjà de la Radiodiffusion. La privation de ces distractions habituelles entraînerait chez ceux qui en jouissent une véritable souffrance morale.

Pour satisfaire ces besoins des entreprises se sont créées et ce sont ces entreprises que le juriste essaie de classer en diverses catégories.

Une première catégorie qui frappe même le profane comprendra évidemment ces grandes entreprises : Postes, Chemins de fer, etc... dont la marche régulière et la puissante organisation revêtent un caractère impersonnel et dont l'arrêt paraîtrait le signe d'une crise sociale. On les appelle des *services publics*.

D'autres entreprises d'une importance publique moindre mais dont l'arrêt gênerait fort la vie commune peuvent être appelées *entreprises privées d'intérêt général* : réseaux de gaz, d'électricité rentrent dans cette catégorie.

Enfin une dernière sorte d'entreprises comprend des affaires purement privées qui ont une activité indépendante de toute organisation.

Ce qui frappe tout d'abord c'est que les besoins primitifs et naturels, les plus impérieux, et dont la satisfaction importe le plus à la vie sociale sont satisfaits par les entreprises purement privées. Les boulangers, les bouchers qui nous nourrissent sont de simples citoyens. Au contraire le postier qui porte nos lettres est un agent de service public. Pour expliquer cette anomalie apparente il faut tenir compte du caractère très simple des premières opérations (cuire le pain, abattre un animal) dont la pratique est encore perpétuée dans beaucoup de foyers domestiques. Au contraire les besoins plus récents et résultant d'une vie sociale plus complexe mettent en jeu pour être satisfaits une organisation à caractère technique, fondée sur la division du travail et qui exige des règles juridiques spéciales. D'autre part la satisfaction du besoin factice présente un caractère aléatoire de nature à décourager

l'entreprise privée. Seule une organisation puissante à caractère étatique peut assumer ces risques.

Ce double caractère de régularité, signalé plus haut, et de technicité qui caractérise le service public a été observé par la plupart des sociologues, qui ont eu à le définir.

M. Hauriou, dans son Précis de Droit administratif, donne la définition suivante du service public :

« Un service public est une organisation publique de pouvoirs, de compétence et de mœurs assumant la fonction de rendre au public d'une façon régulière et continue un service déterminé dans une pensée de police, au sens élevé du mot. » (1)

Et il commente cette formule, pour la partie qui nous intéresse, en expliquant les deux idées fondamentales qu'elle contient. D'abord l'idée de service régulier rendu au public ; ce service sera en principe gratuit ; si même il a comme contre-partie une certaine prestation perçue sous forme d'impôt, celle-ci ne sera pas égale en valeur au service obtenu, la différence allant au budget général ou en provenant. Ce service profitera en outre au public, c'est-à-dire à « l'ensemble des habitants d'une circonscription territoriale considérée d'une façon égale dans leurs intérêts communs » (2) et l'auteur souligne particulièrement l'importance de cette égalité des bénéficiaires du Service Public. La régularité et la continuité avec lesquelles fonctionne ce service ont aussi une très grande importance, car l'usager qui a pris l'habitude d'en bénéficier n'a pas organisé les organes de suppléance de ce service. L'arrêt du fonctionnement lui nuirait donc gravement.

L'autre idée que souligne M. Hauriou est le mobile qui a poussé la personne morale qui a organisé le Service Public ; c'est une pensée de police au sens large du mot, car :

« L'ordre public maintenu à force de prévision s'obtient d'une façon indirecte en satisfaisant les populations par de

(1) Précis de Droit Administratif (11^e édition 1927), p. 16 et suivantes.

(2) *Ibid.*, p. 16.

« bons services organisés... Sans compter que la plupart des « services publics, tout en procurant aux particuliers des satisfactions facilitent aussi la surveillance du Gouvernement ou « l'emploi qu'il pourrait faire de la force publique. » (1).

M. Rolland à son tour donne une définition assez voisine de la définition précédente. « Le Service public est une entreprise qui sous la haute direction des gouvernants est destinée à donner satisfaction aux besoins collectifs de tout ou partie du territoire. »

L'auteur souligne le caractère technique de cette entreprise ainsi que la continuité et la régularité de sa marche. Il fait remarquer que la haute direction des gouvernants se traduit par une main mise plus ou moins avancée sur l'entreprise soit que le service public soit géré par des fonctionnaires, soit que les dirigeants de l'entreprise soient agréés par les gouvernants, soit qu'un contrôle de l'activité de l'entreprise soit organisé par un cahier des charges.

D'ailleurs le régime juridique auquel elles sont soumises est en général un régime juridique spécial. Mais certains Services Publics peuvent y renoncer sur certains points. Il faut donc distinguer soigneusement deux questions : Une entreprise est-elle un Service Public ? Est-elle soumise au régime juridique spécial des administrations publiques ?

Une autre idée que souligne M. Rolland est que le Service public correspond à un besoin collectif. Ce besoin se manifestant d'ailleurs dans une circonscription territoriale plus ou moins étendue, ou étant propre à une catégorie de citoyens plus ou moins vaste. La satisfaction de ce besoin pourra être réalisée par l'initiative privée, mais le service public apparaît pour suppléer cette dernière lorsqu'elle n'assume pas sa tâche ou que son activité pourrait présenter des inconvénients.

Toutefois M. Rolland se sépare de M. Hauriou sur le caractère d'ordre et de police du Service Public. Il fait remarquer que ce caractère n'est pas absolument indispensable

(1) *Ibid.*, p. 17.

à la notion de service public, et qu'en particulier il ne faudrait pas exclure au nom de ce critérium les entreprises qui créent de la richesse économique.

D'autre part, M. Rolland signale qu'entre l'entreprise purement privée et le service public se trouvent toute une série d'entreprises privées d'intérêt général dont l'activité correspond à la satisfaction d'un besoin général et dont l'arrêt ferait souffrir la collectivité parce qu'en raison de leur nature elles reposent sur un monopole de fait. C'est le cas des mines, des chutes d'eau. Ces entreprises à cause de leur caractère d'intérêt général sont soumises à un statut particulier. Toutefois elles se distinguent des Services Publics en ce que les gouvernants n'ont plus la haute main sur leur activité, mais exercent un simple contrôle. Cette remarque intéresse particulièrement la Radiodiffusion.

Remarquons donc que les mêmes caractères objectifs appartiennent au *service public* et à l'*entreprise privée d'intérêt général*. Seule l'intention du législateur se traduisant par une mainmise plus ou moins accentuée sur l'entreprise permet le classement.

Enfin les entreprises purement privées échappent totalement au contrôle des gouvernants, en général parce que leur multiplication met le public à l'abri du danger de se voir privé brusquement de la satisfaction du besoin qu'elles desservent ou parce que ce besoin revêt une forme facultative. Toutefois dans certaines circonstances, si par monopole de fait ou pour d'autres raisons le besoin public risque de ne pas être satisfait, les gouvernants peuvent être amenés à transformer cette entreprise privée en entreprise d'intérêt général et même en service public.

Ce n'est qu'en qualité de sociologues que nous avons cité ces auteurs. Nous n'avons pas, en effet, à discuter ici si au point de vue du *droit positif* l'existence de ces caractères

sociologiques *suffit* à faire d'une entreprise qui les possède un service public (1).

Bien que le point de vue du droit positif n'intéresse pas cette étude, il est intéressant cependant de mentionner rapidement l'opinion de la jurisprudence. C'est en effet dans un domaine assez semblable à celui de la Radiodiffusion qu'elle a exercé son activité et nous pouvons de ses arrêts tirer des conséquences intéressantes pour la question qui nous occupe.

La jurisprudence a eu l'occasion de toucher à la notion de service public à l'occasion des théâtres subventionnés. Ces théâtres sont en effet des entreprises qui assument la satisfaction d'un besoin du public et l'Etat ou les personnes morales des Communes sont associés au fonctionnement de ces entreprises soit par des locaux leur appartenant qu'ils prêtent à l'entrepreneur, soit par des subventions qu'ils lui versent, soit enfin par l'existence d'un cahier des charges imposant à l'entrepreneur certaines conditions et fixant un certain

(1) Le professeur Jèze soutient dans ses *Principes Généraux du Droit administratif* (1914, p. 242) une théorie toute différente en se plaçant au point de vue du droit positif :

« Dire qu'il y a un Service Public c'est dire que pour donner satisfaction régulière et continue à telle catégorie de besoins d'intérêt général, il y a un régime juridique spécial et que ce régime peut être modifié à tout instant par les lois et règlements.

Ces règles spéciales « ont toutes pour objet de faciliter le fonctionnement régulier et continu du service Public, de donner le plus rapidement et le plus complètement possible satisfaction aux besoins d'intérêt général. »

Ces règles juridiques spéciales visent la situation juridique des *individus* employés dans les S. P., celle des *choses* qui servent au fonctionnement de ces services, celles des travaux faits ainsi que la compétence des juridictions. Elles ne font que traduire un critérium unique : l'intention des gouvernants. Et M. Jèze, à la terminologie près, fait sienne l'expression de M. Michoud (*Personnalité Morale* I, 1906, p. 226).

« Pour savoir si le groupement appartient au droit Public, l'interprète n'a pas à se demander si *en lui-même* le but est d'intérêt général... il a simplement à se demander si l'Etat l'a considéré comme tel ».

Pour discerner la pensée des gouvernants il faudra s'attacher à des indices tels que l'organisation des charges que le Service Public fait peser sur les individus (en particulier les taxes), le monopole d'exploitation qui lui est conféré, etc... Mais il faudra se garder de considérer comme décisifs certains indices se rapportant à l'intervention de l'Etat au moment de la fondation, l'approbation d'actes administratifs et même le contrôle de la comptabilité par la Cour des Comptes.

D'ailleurs la forme suivant laquelle est organisée l'entreprise n'est pas déterminante pour juger son caractère. Ce peut être sous forme de concession qu'est organisé le Service Public (Jèze, *Principes Généraux*, t. III, Fonctionnement des S. P., p. 348).

C'est là un point de vue de juriste que nous n'avons pas à examiner dans cet ouvrage.

tarif pour les places. L'étude de cette jurisprudence est particulièrement intéressante étant donné les analogies entre le Théâtre et la Radiodiffusion.

Le Conseil d'Etat a d'abord admis qu'une pareille entreprise ne constituait pas un service public. Dans l'arrêt du 5 Décembre 1906 (*Ville de Lyon*) (1) à propos d'une taxe sur les spectacles le Conseil d'Etat a déclaré : « Considérant que la Ville de Lyon a exploité en régie pendant l'année 1904 le Grand Théâtre Municipal, que ces faits constituent l'exercice d'une profession imposable et non *l'exécution d'un service public* ». Remarquons qu'ici l'exploitation ayant lieu en régie par une personne morale administrative, le caractère de Service Public aurait dû en être encore accentué.

La même jurisprudence a été confirmée par l'arrêt du 14 Avril 1916 (2), mais d'une façon beaucoup moins nette. De nombreux arrêts ont, depuis, confirmé cette jurisprudence en ce qui concerne les théâtres municipaux. Un des derniers en date est l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 Mai 1922 dans l'affaire du *Casino de Saint-Malo* (3). Il semble donc que les théâtres municipaux doivent plutôt être considérés comme des entreprises privées d'intérêt général puisqu'ils sont soumis de la part des municipalités à un certain contrôle sur leur activité.

Mais pour les théâtres nationaux la jurisprudence a été différente et l'arrêt du 27 Juillet 1923 au sujet de l'Opéra Comique (4) a déclaré qu'un théâtre National assurait un service public (5) et que le contrat de concession passé entre l'Etat et le Directeur d'un Théâtre subventionné est une « concession de Service Public ». L'arrêt a retenu :

1) Une clause du cahier des charges : « Les directeurs seront tenus de diriger l'Opéra-Comique avec la dignité et l'éclat qui conviennent à un Théâtre National ».

(1) Sirey 1909, 3, 51.

(2) Astruc — Sirey, 3, 49 avec note de M. Hauriou.

(3) *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, p. 642.

(4) *Gheusi, Revue de Droit Public* 1923, p. 560 avec conclusion de M. Mazerat.

(5) Une jurisprudence contraire avait été établie par la Cour de Cassation au sujet de l'Opéra Comique (Civ. 12 juin 1901, *Etat contre Dessauer*, D, 1902 I 371).

2) La concession gratuite des locaux appartenant à l'Etat.

3) La promesse de subventions.

4) Les obligations précises et détaillées pour les engagements, programmes des spectacles et des représentations, tarif des places.

5) Le contrôle de la gestion, le retrait d'autorisation.

Cet arrêt est particulièrement intéressant parce qu'il indique quelques-uns des éléments qui, aux yeux de la jurisprudence, appartiennent aux entreprises susceptibles d'être érigées en service public : en particulier le rôle éducateur et civilisateur d'une entreprise lui donne dans la vie sociale une importance telle que son fonctionnement mérite d'être assuré par des règles et un statut spécial. Ces règles qui sont énumérées ensuite se retrouveront dans beaucoup de stipulations intéressant des entreprises de Radiodiffusion.

Pour résumer toute cette étude nous pouvons dire qu'un certain nombre de caractères sont indispensables à une entreprise pour qu'elle soit érigée en service public : satisfaction d'un besoin d'ordre public, considérations de police, caractère technique des moyens propres à assurer son fonctionnement, nécessité d'une marche régulière et continue du service, rôle civilisateur de son activité.

Quand l'entreprise en question possèdera ces caractères elle aura tendance à cesser d'être une entreprise purement privée pour devenir soit une entreprise d'intérêt général, soit un service public.

La Radiodiffusion doit-elle être classée dans l'une de ces catégories ? C'est une question qui intéresse au plus haut point le juriste qui veut lui donner un statut.

■
* *

Pour répondre à cette question nous allons montrer que l'entreprise de Radiodiffusion possède tous les caractères objectifs qui permettent de la constituer en Service Public.

Dans les chapitres suivants nous verrons comment s'est manifestée en droit positif l'intention du législateur soit en France, soit occasionnellement à l'étranger, et les conséquences qui résultent du classement qu'il a fait de la Radiodiffusion dans l'une ou l'autre catégorie : Service Public ou Entreprise Privée d'intérêt général.

A) *L'exécution des programmes.*

L'étude que nous avons faite des analogies diverses qu'appelle la radiodiffusion nous donne d'abord des indications utiles. En effet, nous pouvons remarquer que chacune des formes d'activité que nous avons comparée à la Radiodiffusion a donné lieu à création de service public dans des conditions plus ou moins restreintes, mais toujours indiscutables.

En ce qui concerne la presse, des considérations philosophiques et historiques ont empêché sa constitution en service public d'une façon presque absolue (1). Toutefois la diffusion des nouvelles officielles par la voie de la presse et la promulgation des lois ont amené la création du *Journal Officiel*. Il fallait en effet assurer la publication régulière des textes législatifs qui seule donne force de loi à ces textes, et dans des conditions où l'initiative privée n'aurait pu le réaliser faute de prix rémunérateurs (2).

Pour l'activité théâtrale la nécessité de perpétuer dans le domaine des arts la mission civilisatrice de la France, en dehors de toutes considérations économiques, a amené la création de théâtres nationaux subventionnés que la juris-

(1) Il semble, qu'avant la loi de 1881, elle constituait une entreprise privée d'intérêt général étroitement surveillée par les gouvernants. Mais cette entreprise s'est peu à peu affranchie du contrôle de l'Etat sous l'influence des idées démocratiques.

(2) On peut imaginer un Journal Officiel radiodiffusé, qui serait un retour à la publication orale des actes officiels, telle que la faisait le héraut de l'antiquité ou du moyen-âge. En Allemagne, une tentative de ce genre vient d'être faite : un acte de 1923 ayant autorisé la promulgation des décrets-lois par des moyens autres que la publication de leur texte dans la *Gazette Officielle*, le Gouvernement s'est servi de cette faculté pour promulguer par T. S. F. le décret-loi du 30 septembre 1931. La diffusion d'un concert a été interrompue et le speaker a lu le texte du décret-loi, stipulant que cette lecture tenait lieu de publication dans la *Gazette*.

prudence, nous l'avons vu, a reconnu assurer un service public.

Enfin l'enseignement a pris peu à peu ce caractère, malgré les initiatives privées dont on admet le concours. Ici c'est la nécessité de créer entre les citoyens d'un même pays un minimum d'unité intellectuelle et morale qui a présidé à la création du service public. Remarquons d'ailleurs que l'extension progressive de ce caractère se poursuit d'une part dans les pays qui font de l'école un instrument d'unification nationale, d'autre part dans ceux où c'est une idée d'unification sociale qui l'inspire. Cette dernière tendance est à la base des tentatives faites en France pour réaliser la gratuité du Service Public de l'enseignement secondaire, système que l'on a dénommé « Ecole unique ».

Toutes ces analogies nous amènent à penser que la préparation des émissions doit porter en elle les caractères d'un service public. A la fois journal, théâtre et école, le studio de radiodiffusion possède des moyens d'action si étendus que ces caractères s'y montrent encore plus impérieux.

D'abord le caractère technique est très net. Soit technique artistique nécessaire pour assurer la valeur des auditions. Soit technique proprement dite au Studio pour assurer la meilleure captation de la parole ou des sons par le microphone. Cette seconde technique, très spéciale, est confiée ainsi que nous le verrons à des « ingénieurs du son ».

Caractère de continuité et de régularité : Le besoin d'être informé des nouvelles, celui de se délasser et de s'instruire présente très vite, nous l'avons vu, un caractère de permanence aussi réel sinon moins impérieux que les besoins d'ordre primitif.

Enfin l'activité de l'entreprise qui crée la matière à diffuser intéresse au plus haut point l'ordre public. D'abord nous l'avons dit l'ordre public au sens le plus strict de police. Ensuite au sens élevé d'équilibre à maintenir dans l'organisation sociale. Cet ordre public exige que soit respectée la conscience

de l'auditeur, d'où la nécessité d'une intervention de l'Etat sous forme de contrôle. Il est intéressé à ce qu'un minimum de conscience nationale existe dans le pays, à ce qu'à l'extérieur la dignité nationale soit sauvegardée et il ne peut négliger un instrument aussi apte à atteindre ces objectifs. Enfin, l'ordre public exige le maintien de la paix, et là encore le contrôle de l'Etat est nécessaire pour éviter que cette source d'émotions collectives ne crée à l'étranger le germe de conflits armés.

B) *Emission.*

Les raisons d'ordre public qui ont fait ériger dans tous les pays l'entreprise de communications par la voie électrique en service public sont ici encore valables. L'ordre et la sécurité publics sont intéressés au plus haut degré à ce qu'un contrôle rigoureux de la puissance publique s'exerce sur les communications électriques. Le plus souvent la gestion directe par l'Etat a paru le moyen le plus propre à l'assurer. Mais parfois aussi la concession de ce service public a été faite en tout ou partie à l'industrie privée, surtout dans le domaine des communications radioélectriques où l'on n'est pas encore sorti de la période d'essais techniques et d'aléas financiers.

Il n'y a d'ailleurs pas lieu d'insister sur les caractères de service public que présente l'émission électrique en radiodiffusion, puisqu'elle est identique à l'émission radiotélégraphique.

Nous voyons donc que la Radiodiffusion dans son ensemble soit pour « l'exécution », soit pour l'émission présente tous les éléments qui permettent sa constitution en service public. Tant pour la création de la matière diffusable, que pour son transport du studio chez l'auditeur, l'activité de ces entreprises présente un caractère technique, demande la continuité et intéresse au plus haut point l'ordre public et la vie sociale.

Ces raisons ont presque partout prévalu pour faire de la

Radiodiffusion soit un service d'intérêt général, soit un service public. Sauf partiellement aux Etats-Unis, au Japon et en Hollande, partout la Radiodiffusion est rigoureusement contrôlée et surveillée ; là où elle est concédée des cahiers des charges sévères assurent la régularité et la forme des émissions, et prévoient un contrôle de police de l'Etat sur les textes diffusés.

Nous verrons qu'en France une évolution s'est poursuivie et que la Radiodiffusion a peu à peu été considérée par le législateur partie comme un service public, partie comme une entreprise privée d'intérêt général.

Ce caractère éminent de la Radiodiffusion dans la vie sociale ne peut être négligé par quiconque veut légiférer en matière radiophonique. Que l'on adopte la solution du service public ou celle de l'entreprise d'intérêt général, cette importance de la Radiodiffusion pose un certain nombre de problèmes qu'il nous reste à voir dans la fin de ce chapitre.

§ 4. — Les problèmes juridiques posés par l'organisation d'un Service de Radiodiffusion : la Neutralité et le Contrôle ; la Publicité et la taxe.

Ces problèmes d'ordre juridique se rattachent à des questions de principe extrêmement importantes : liberté de la pensée, liberté du commerce.

A) La Neutralité.

C'est d'abord la liberté de la pensée que l'on invoque pour revendiquer au microphone la possibilité d'exprimer toutes les opinions sans limitation aucune. De fait la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ne porte-t-elle pas en son article 11 :

« La libre communication des pensées et des opinions est
« un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen
« peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre
« de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

Mais, nous l'avons vu, la situation de l'auditeur est très

particulière et toute différente de celle du lecteur. La pensée exprimée au microphone *s'impose* à lui, il n'a pas le choix ou un choix extrêmement limité, entre les émissions qu'il peut écouter. En face du principe de la liberté d'exprimer ses idées, il faut donc poser le principe du respect de la conscience individuelle et ce deuxième principe vient apporter une limitation importante à l'application du premier. C'est un conflit de principes comme il s'en produit souvent dans l'application de la déclaration des Droits et qu'elle prévoit elle-même dans son article 4 où il est dit que « l'exercice des droits « naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui « assurent aux autres membres de la société la jouissance « de ces mêmes droits. »

Ainsi que l'écrit très justement M. Guiraud (1) « La liberté « de recevoir n'est pas compatible avec la liberté d'émettre ». Comment donc réaliser l'harmonie entre ces deux principes ? Il faut d'abord établir entre eux une hiérarchie et poser ainsi que le fait M. Guiraud que « la pensée qui reçoit et subit doit avoir la priorité sur la pensée qui s'exprime et agit » (2). C'est qu'en effet, indépendamment de toute considération philosophique sur la valeur de la conscience et en se plaçant seulement au point de vue pratique, l'on doit remarquer que d'autres moyens existent, tels que la presse, pour permettre la libre expression des idées.

Mais quelle application faire de ce principe ? De quelle façon comprendre le respect de la conscience de l'auditeur ? Deux attitudes sont possibles et ont été toutes deux soutenues, on peut s'efforcer d'abord d'écarter du microphone l'expression de toute idée susceptible de froisser chez celui qui écoute une opinion d'ordre philosophique, confessionnel, politique ou de favoriser chez l'auditeur peu informé telle opinion de préférence à telle autre. Cette conception limite l'activité du studio à un rôle d'information purement objective et à une

(1) *Ibid.*, p. 87.

(2) *Ibid.*, p. 87 .

tâche d'éducation strictement littéraire, artistique et dans une étroite mesure morale. C'est dans ce cas la *neutralité absolue* du microphone que l'on veut assurer, et c'est cette attitude un peu rigide que prône M. Guiraud dans la brochure que nous avons déjà citée (1).

Ce point de vue nous paraît très dangereux pour la Radiodiffusion. Celle-ci doit, en effet, accomplir sa tâche d'éducation morale, civique, intellectuelle ; il apparaît impossible de la réaliser sur ce terrain étroit de la neutralité. Ce serait, nous semble-t-il, appauvrir les émissions de toute la partie la plus riche de leur substance que d'en retirer tout ce qui serait du domaine des discussions d'idées philosophiques et même religieuses. Dans un pays comme le nôtre où le goût des idées et de la controverse est si développé chez le plus modeste des citoyens, ce serait vouer la Radiodiffusion à un échec à peu près certain (2).

À l'étranger cette thèse n'a pas triomphé et aussi bien en Angleterre (3) qu'en Allemagne (pour ne rien dire de la

(1) *Ibid.*, p. 75.

(2) Dans ce sens, voir le remarquable rapport de M. Yves Périssé secrétaire général de l'Association du Poste de Toulouse-Pyrénées, au Congrès International de la Presse (Juin 1928) :

« Je ne souhaite pas que la radiophonie s'arrête à cette neutralité que j'appelle « neutralité d'ignorance ». Elle manquerait à sa mission la plus haute : informer, éduquer, instruire. Je ne puis concevoir non plus que, sous prétexte d'élégant dilettantisme, elle se perde dans l'expression de toutes les pensées. Je n'envie pas que l'auditorium puisse être livré au fou, à l'auteur déliquescent, au pornographe et aux imbéciles qui constituent par les cités et par les nations une gent assez commune. Le choix s'impose, parfois délicat, jamais impossible.

« ... La question que j'envisage est celle de savoir si la pensée religieuse, qui constitue un fait moral de première importance, pourra être présentée dans l'activité radiophonique française. Je crois que, si cette possibilité n'était pas accordée, la T. S. E., surtout en pays lat'n, délaisserait tout un apport de civilisation qu'elle ne peut négliger. Dans une mesure à déterminer, selon le droit commun, sur un pied d'égalité avec toutes les autres confessions, en dehors de toute polémique, le catholicisme doit pouvoir exprimer des doctrines de « religion pure », pour reprendre une expression qui fût employée à la Commission interministérielle de T. S. F. » (Cité par Guiraud, *Ibid.*, p. 77.)

Ajoutons que l'action de propagande internationale que doit mener un service de Radiodiffusion ne peut s'accommoder de semblables entraves.

(3) L'Angleterre mêle le plus souvent possible la vie publique à la vie radiophonique. C'est pourquoi la politique y trouve son truchement. Dès 1924, les partis politiques purent se faire entendre au micro avant les élections. En 1928, le mouvement prit une remarquable ampleur. Avant la dissolution, le parti gouvernemental eut droit à quatre émissions, les libéraux à deux, les travaillistes à deux. On entendit donc :

Le 8 avril : Sir Laming Worthington Evans (conservateur) ;

Le 11 avril : Arthur Henderson (travailliste) ;

Belgique et de la Hollande qui ont admis un procédé différent) ces problèmes sont abordés et les émissions s'aventurent même sur le terrain de la politique électorale (1).

Il nous semble d'ailleurs que cette thèse repose sur une conception un peu géométrique et absolue des réalités ! Rien n'est en effet théorique comme la notion de neutralité ; celle-ci dépend essentiellement de l'état d'esprit des personnes qui sont chargées de la pratiquer, et malgré leur bonne foi et leur loyauté il est à peu près impossible que dans la pratique elles ne laissent pas deviner leurs idées personnelles. Or, même dans les matières auxquelles se limiterait une Radiodiffusion neutre, il y a peu de sujets à propos desquels une attitude donnée ne soit pas susceptible de froisser chez l'auditeur des convictions éminemment respectables.

A la thèse de la neutralité il nous semble donc préférable de substituer celle de l'*impartialité*. Dans l'impossibilité de réaliser la neutralité absolue, le Studio s'efforcera de traiter des sujets dans un esprit de haute loyauté intellectuelle et

Le 16 avril : Sir Austin Chamberlain (conservateur) ;

Le 19 avril : Lloyd George (libéral) ;

Le 22 avril : Baldwin (conservateur) ;

Le 25 avril : Sir Herbert Samul (libéral) ;

Le 30 avril : Winston Churchill (conservateur) ;

Le 3 mai : Philipp Snowden (travailliste).

Puis ce furent les femmes ; une émission pour chaque parti :

Le 13 mai : Miss Magan Lloyd George et Miss Wintringham (libérales) ;

Le 15 mai : Miss Margaret Bondfield (travailliste) ;

Le 17 mai : la duchesse d'Atholl (conservatrice).

Enfin, chaque parti eut son conférencier terminal, le parti gouvernemental conservant toujours le dernier mot :

Le 27 mai : Sir John Simon (libéral) ;

Le 28 mai : Mac Donald (travailliste) ;

Le 29 mai : Baldwin (conservateur).

(1) En Allemagne la seule directive donnée aux Comités de Contrôle est la suivante :

« La Radiodiffusion n'est au service d'aucun parti. Le service des nouvelles et des conférences doit en conséquence être assuré avec la plus stricte « impartialité » (art. 2, § 2, de l'autorisation donnée aux Sociétés pour l'émission des nouvelles et causeries).

Les renseignements politiques sont fournis sous forme de nouvelles de presse par la Dradag, et sous forme de conférences par la Société « Gedanken zur Zeit », organisée par les professeurs Schubotz et Wichert, et par le Dr. Flesch, en 1927, aux postes de Francfort et de la Deutsche Welle. En Janvier 1928, furent autorisés les exposés contradictoires, à l'impartialité desquels veille un Comité composé de deux députés nationalistes, deux populistes, deux centristes, deux démocrates et deux sociaux démocrates, un représentant de l'Etat prussien et un représentant du Ministre de l'Intérieur du Reich.

avec le souci d'éviter toute propagande et toute polémique. Cette attitude est voisine de celle que l'on a appelée (1) la *neutralité par compensation*, et qu'on a ainsi définie : « Elle consiste à mettre successivement les stations à la disposition de toutes les tendances qui l'exigeraient ». Elle s'en distingue toutefois, car elle ne fait pas du studio de Radiodiffusion une tribune dont chaque parti politique ou confessionnel puisse se servir pour sa propagande. C'est à cette conception de la compensation que s'adressent les critiques les plus pertinentes des partisans de la stricte neutralité :

« D'une part, les opinions, les systèmes politiques ou religieux sont presque innombrables. D'autre part, et à supposer qu'on puisse en chaque matière réduire les tendances à un petit nombre, comment fera-t-on la compensation ? Par quel dosage de chacun des éléments ? Par quelle détermination des interprètes, des horaires, du moment ? Tenter cette compensation, en admettant qu'on puisse pour cela rester complètement libéral et objectif, c'est aller au devant de difficultés insurmontables, préparer des critiques incessantes et des récriminations violentes, risquer de mécontenter tout le monde, de subir un envahissement progressif des programmes et finalement de rebuter l'auditeur » (2).

C'est cette manière de procéder qu'ont adoptée cependant deux pays qui sont à la tête du progrès européen pour le libéralisme des institutions : la Belgique et la Hollande. Dans chacun de ces pays les divers partis politiques ou religieux se font entendre tour à tour au microphone. En Hollande la liberté la plus complète règne dans l'utilisation du micro : chaque groupement peut en effet demander l'octroi d'une licence lui permettant « d'ouvrir un studio » absolument comme en France, on ouvre une école. Chaque Studio s'entend ensuite avec un poste pour l'émission de ses programmes, à raison d'une redevance horaire à fixer. Les postes étant gérés par l'industrie privée c'est le libre jeu des intérêts qui

(1) Guiraud, *Ibid.*, p. 75.

(2) Guiraud, *Ibid.*, p. 75.

règle les rapports entre Postes et Studios. Le contrôle d'Etat porte uniquement, au point de vue de la teneur des émissions, sur le respect de la morale et de l'ordre public (1). Un recours judiciaire est organisé entre les décisions abusives du contrôleur (2).

En Belgique l'organisation est plus réglementée et par tant plus compliquée. L'Institut National comporte certes une représentation multiple des éléments principaux du pays au point de vue politique et confessionnel, mais, pour assurer un libéralisme encore plus grand dans les émissions, l'article 2 § 3, du statut belge prévoit que chaque groupement aura le droit de se faire entendre au Studio de l'Institut proportionnellement à son importance numérique (3). Un recours sanctionne ce droit à l'émission.

En application de la loi, des associations d'auditeurs se sont constituées, qui sont contrôlées par les partis politiques.

(1) Arrêté Hollandais du 9 mai 1930, art. 22 — *Revue Juridique Internationale de la Radio-électricité* 1931, p. 117.

(2) On lisait dans le *Haut Parleur* du 15 février 1931 :

« L'Etat Hollandais perd son procès.

« Le 3 mai, l'association hollandaise *Vara* devait faire jouer devant le micro de Hilversum une pièce radiophonique de H. Wouters. La Commission Centrale de Contrôle interdit cette diffusion en invoquant le fait que la pièce contenait des attaques contre une association radiophonique rivale et des critiques à l'adresse de la réglementation des heures d'émissions fixée par le gouvernement. Considérant que le statut de la radio ne prévoit d'interdiction que dans le cas d'émissions portant atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, la *Vara* avait intenté un procès au gouvernement.

« L'affaire est venue le 1^{er} juin devant le tribunal de La Haye. Voici le texte très net du jugement rendu :

« La commission de Contrôle de la radio a dépassé les limites de ses attributions en interdisant la diffusion de la pièce radiophonique « *Gevleugelde doden* » qui devait être réalisée le 3 mai par la *Vara*. Son attitude n'est pas justifiée. En conséquence, l'Etat est condamné aux dépens et à la réparation du dommage causé. »

« Et le 3 juin, malgré l'interdiction prononcée par la censure, la pièce en question a été jouée. »

(3) Loi Belge du 18 Juin 1930, créant l'Institut National Belge de Radiodiffusion.

Art. 2 : « Sous la réserve indiquée à l'article 3 de la présente loi, l'Institut acceptera les communications qui lui seront proposées. Il lui appartiendra toutefois de régler, dans l'intérêt du service et suivant les possibilités, l'ordre et les modalités des communications de radiodiffusion ainsi que l'importance relative qui peut leur être donnée, sauf aux intéressés qui se prétendent lésés à exercer un recours auprès du Ministre lequel pourra prescrire dans ce cas les mesures qu'il estimera nécessaires ».

« Art. 3 : Les informations et communications de l'Institut se feront dans un esprit de rigoureuse impartialité ».

Revue juridique Internationale de la Radio-électricité 1930, p. 254.

Voici celles qui sont actuellement reconnues :

RESEF, Radio Emissions, Socialistes d'Expression Française ;

SAROV, Association Socialiste Flamande ;

SOLIDRA, Association Libérale de Radiodiffusion ;

LIBRADO, Radio Libérale Flamande ;

KURO, Radio Catholique Flamande ;

VLANARA, Radio Nationaliste Flamande.

Ces deux systèmes ont donné lieu à de multiples incidents et à de nombreuses protestations de la part des auditeurs. Cela tient, croyons-nous, à ce qu'ils font sortir la Radiodiffusion de son rôle propre, pour lui donner une mission qui paraît être plutôt celle de la presse. C'est au journal en effet qu'il appartient de mener la polémique avec toutes les conséquences qu'elle comporte en matière de droit de réponse et de responsabilité pour diffamation. Au journal qui peut d'autre part être créé en nombre illimité, et dont la lecture reste facultative aux citoyens. A la T. S. F. qui ne possède aucun de ces caractères il convient de réserver la tâche, immense d'ailleurs, d'éduquer et d'instruire les masses profondes du pays.

Ecartant donc la *neutralité absolue* impossible à réaliser complètement et que nous estimons, dans la mesure où elle est atteinte, un appauvrissement et une limitation, repoussant la *neutralité par compensation* qui ne paraît pas convenir à la nature des émissions radiophoniques et dont l'application revêt des difficultés réelles, nous nous rallierons à la thèse de *l'impartialité* qui admet tous les sujets de caractère éducatif, à condition qu'ils soient traités dans un esprit de loyauté absolue et que toutes les tendances intellectuelles du pays aient la possibilité de s'exprimer au studio. Il suffit en effet que cette faculté soit assurée légalement pour que la liberté d'expression la plus grande puisse être considérée comme atteinte, même si *en fait* l'équilibre absolu des tendances n'est pas réalisé. Cette remarque lève

les objections théoriques qu'on pourrait être tenté de faire contre l'impossibilité de réaliser cette impartialité.

C'est à cette thèse que s'était ralliée la sous-commission chargée en 1927 de préparer le cahier des charges qui devait réglementer l'activité des postes privés à autoriser en vertu du décret du 28 Décembre 1926. La Commission Interministérielle avait confié à une Sous-Commission d'Expansion Intellectuelle le soin d'étudier les principales clauses intéressant le rôle éducateur et civilisateur de la Radiodiffusion. Celle-ci avait adopté le texte ci-dessous qui constituait l'article 30 du cahier des charges proposé :

« La pensée s'exprime librement par la Radiodiffusion
« comme par la parole publique, le livre et la presse, sous les
« réserves suivantes : Il est interdit au permissionnaire de ra-
« diodiffuser des articles, discours ou manifestations quelconques
« ayant un caractère de polémique religieuse ou politique, ou de
« propagande électorale, ou contenant : 1° soit des provocations
« à des actes qualifiés crimes ou délits ; 2° soit des attaques
« contre des puissances ou gouvernements étrangers ; 3° soit des
« allégations injurieuses ou diffamatoires à l'égard de tiers, per-
« sonnes privées, fonctionnaires, ou personnes investies d'un
« mandat électif ; 4° soit des outrages aux bonnes mœurs ».

En séance plénière, la Commission Interministérielle a adopté le texte suivant :

« Aucune émission de radiodiffusion ne peut avoir pour but
« ou pour effet de porter atteinte à l'ordre public, aux intérêts
« matériels et moraux du pays, à la défense nationale, à la sûreté
« de l'Etat ou à ses relations extérieures ».

« Les émissions ayant un caractère politique ou religieux
« ne pourront être effectuées qu'en se conformant aux règles
« générales établies pour tous les postes de radiodiffusion par la
« Commission supérieure de contrôle ».

Le texte voté par la Commission Interministérielle ne se prononçait donc pas sur le principe même et se bornait à renvoyer à la Commission supérieure de contrôle la décision. Mais le fait de prévoir des émissions à caractère politique et

religieux semble indiquer que c'est en définitive à la thèse de la sous-commission que se ralliait la Commission.

B) *Le Contrôle.*

La question de la neutralité ou de l'impartialité des émissions pose immédiatement celle du *contrôle* : Toute obligation demande en effet une sanction et celle-ci suppose un contrôle. Ce contrôle est d'ailleurs également nécessité par d'autres exigences en matière d'émissions : la Radiodiffusion, nous l'avons dit, doit accomplir une tâche éducatrice et civilisatrice. C'est à l'Etat qu'il appartient de s'assurer que les éléments diffusés possèdent bien ce double caractère. A un autre point de vue encore, secondaire il est vrai, celui de la publicité commerciale que nous examinerons à la fin de ce chapitre, il importe que soit vérifié le contenu des émissions. Bref la Radiodiffusion possède, nous l'avons montré, les caractères d'un service public. Or une des conséquences immédiates qui en découlent c'est une mainmise plus ou moins accentuée de l'Etat sur l'entreprise qui possède ce caractère, mainmise directe si le service public est organisé dans le système de la concession qui est employé.

Certaines formes d'activité, analogues nous l'avons vu à la Radiodiffusion, n'échappent pas à ce contrôle. Il existe une censure du théâtre tout au moins théorique puisque le décret du 6 Janvier 1864 n'a pas été abrogé, bien que le crédit affecté à la commission chargée d'examiner les pièces ait été supprimé en 1906. Pour le Cinéma qui est un « spectacle de curiosité » le décret de 1864 exerce ses effets pour l'ouverture de la salle soumise à autorisation, et les films d'après le décret du 25 Juillet 1919 sont soumis à l'autorisation du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, sans préjudice des interdictions de la police municipale pour raisons locales.

Aussi bien tout le monde est d'accord sur la nécessité du contrôle, mais le problème qui se pose à ce sujet est de savoir s'il doit être *préventif* ou *répressif*. Un contrôle *préventif* s'assurera avant diffusion que le texte qui doit être lu ou pro-

noncé remplit toutes les conditions requises. Ce contrôle suppose donc que soient écrites toutes les communications faites au public par la voie de la T. S. F. Le contrôle répressif, au contraire, se contente de poser un certain nombre de principes généraux dont devront s'inspirer les émissions par exemple : impartialité, respect de la morale et de l'ordre public ; toute infraction à ces principes sera l'objet de sanctions administratives ou même pénales. Ce mode de contrôle peut s'exercer sans que soient rédigés par écrit tous les textes diffusés. Le contrôleur procède par écoutes personnelles, ou bien, dans un système plus perfectionné, il vérifie les enregistrements sur disques qu'il est facile de rendre obligatoires à toute émission (1).

Le second système paraît bien plus libéral et tout à fait respectueux du grand principe de liberté posé par la Déclaration des Droits de l'Homme et qui peut s'énoncer : « Est permis tout ce qui n'est pas expressément interdit par la loi » (2). Une loi organique fixerait la limite des interdictions que le contrôle répressif ferait respecter ; les tribunaux seraient juges de l'application de la loi. Ce système a reçu son application la plus ingénieuse dans le projet de statut déposé par M. Germain Martin et que nous étudierons en détail dans notre chapitre VI (3). Du premier système au contraire se sont inspirés la plupart des projets français de statut et des organisations étrangères, et c'est celui, il faut le reconnaître, qui paraît de beaucoup le plus satisfaisant.

Le grand reproche que l'on peut, en effet, adresser au système de la répression c'est qu'il manque tout à fait son but : voulant empêcher que l'ordre public ne soit troublé ou que la morale ne soit atteinte il laisse d'abord s'accomplir des actes éminemment graves pour la Société, puis, par la répression qu'il exerce, il donne à ces infractions une publicité tapa-

(1) Ce système de contrôle, par enregistrement, est prévu au projet Germain-Martin.

(2) Déclaration des Droits de l'Homme, art. 5 : « Tout ce qui n'est pas défendu par une loi ne peut être empêché ».

(3) C'est également le système en vigueur en Hollande.

geuse qui en multiplie la portée. En particulier, dans un pays comme le nôtre, toute répression de ce genre risque de dégénérer en procès d'opinion et de discréditer à la longue un système, pourtant parfaitement libéral.

Il faut donc poser ce principe que, surtout en matière de Radiodiffusion, mieux vaut prévenir que réprimer et organiser en conséquence le contrôle préalable de la matière diffusée. Toutefois il faut essentiellement se garder de tout ce qui pourrait donner à ce contrôle un caractère de censure administrative et à plus forte raison politique. L'idéal serait d'amener les intéressés à limiter volontairement eux-mêmes la libre expression de leurs idées en leur faisant comprendre les nécessités permanentes ou occasionnelles de la vie sociale. Il n'est pas impossible, croyons-nous, d'arriver à ce résultat ou tout au moins de donner l'impression aux intéressés qu'il en est ainsi. Nous allons rapidement examiner quels sont, dans cet ordre d'idées, les principaux moyens qui peuvent être employés.

Un point très important est la diffusion des nouvelles politiques. Des nouvelles fausses ou tendancieuses diffusées à un moment critique peuvent entraîner, en des heures de crise politique, des conséquences très graves. Ici le procédé technique le plus satisfaisant paraît être la création, comme en Allemagne (1) d'une sorte d'agence officieuse, de bureau de nouvelles seul autorisé à communiquer aux Studios les informations à diffuser (2).

(1) Voir ce que nous avons dit ci-dessus, au sujet de la Dragag et de l'Edienst.

(2) En l'absence de ce bureau de nouvelles le projet de la Commission prévoyait dans le cahier des charges de 1927, les articles suivants :

« Art. 38. — Les informations de caractère politique, économique ou intéressant la sécurité de l'Etat ou la Défense Nationale ne peuvent être diffusées que si elles sont communiquées par écrit ou par tout autre procédé assurant l'authenticité de leur origine par une agence ou un journal ayant qualité pour en autoriser la publication, ou si elles proviennent des Services publics intéressés.

« Art. 39. — Les cours des marchés financiers ou commerciaux et les prévisions du temps ne pourront être diffusés que s'ils sont *extraits* des documents établis par les autorités ou organismes qualifiés :

Les Ministères et les Services publics ;

La Préfecture de Police ;

Les Chambres de Commerce ;

L'Office National Météorologique ;

D'autre part, en ce qui concerne la tenue des émissions et le respect des principes généraux posés dans la loi organique il importe d'éviter tout ce qui pourrait donner au contrôle un caractère tracassier et étroit. On ne pourra en particulier poser en règle absolue la communication préalable du manuscrit. Cette mesure peut en effet paraître vexatoire à des personnalités éminentes en qui toute organisation peut et doit avoir confiance. Un pareil moyen de contrôle ne présenterait d'ailleurs qu'une efficacité limitée, rien ne pouvant obliger un orateur ou un conférencier à s'en tenir strictement au texte qu'il a préparé. Dans ce domaine tout est donc affaire de doigté et l'on ne peut qu'indiquer des principes dont l'application doit varier au gré des circonstances. Il semble qu'il faille combiner dans une proportion qu'indiquera seule la pratique, le principe du contrôle préventif avec un contrôle répressif exceptionnel, mais rigoureux et s'exerçant dans des cas limités.

Du contrôle a posteriori il faudrait, en particulier, retenir la détermination aussi précise que possible de la compétence du contrôleur en posant dans un texte organique les principes qu'il devra faire respecter et en organisant un recours judiciaire ou administratif contre les abus qui pourraient se manifester. Le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat pourrait fournir au législateur un modèle excellent. Il serait peut être désirable de prévoir ce recours à deux degrés et devant des juridictions spéciales. Aucune tentative de ce genre n'est d'ailleurs encore apparue dans les projets ou propositions de loi déposés. Enfin une responsabilité administrative et même pénale du directeur du Studio permettrait de renforcer utilement ce contrôle.

Le meilleur moyen d'assurer le « self-contrôle » auquel nous avons fait allusion paraît être d'organiser la collabora-

Les Syndicats professionnels régulièrement constitués.

« Les cours ou prévisions du temps devront être transmis sans adjonctions, altération, ni commentaires et avec annonce de leur origine.

« Toutefois, les prévisions du temps pourront être traduites de manière à pouvoir être comprises par le public non spécialiste. »

tion des écrivains, artistes, etc... à l'établissement des programmes.

L'organisme chargé de cette tâche devrait donc comprendre les représentants librement élus de ces derniers. Au sein de ce comité s'établirait le contact entre ces délégués de la pensée et de l'art et les fonctionnaires des diverses administrations chargées de faire connaître les nécessités sociales à respecter (1). A cet égard les divers projets français de statut que nous étudierons contiennent des indications extrêmement intéressantes que nous verrons à leur place. A l'étranger, c'est en général dans ce sens que le contrôle a été organisé. L'Allemagne est le pays où l'organisation a été le mieux conçue (2). Le contrôle y est préventif et fondé sur la communication du manuscrit. Auprès de chaque Studio existe :

1) Un Comité de contrôle politique comprenant trois contrôleurs nommés par leurs gouvernements respectifs, un par le gouvernement d'Empire, deux par le gouvernement local.

(1) C'est cette organisation qui est fort bien exposée dans une lettre écrite par M. R. Coolus, au nom de la Société des Gens de lettres, de la Société des Auteurs et Compositeurs et de la Société des Orateurs et Conférenciers, à M. Poincaré, président du Conseil : « Dans le cas où le Gouvernement et le Parlement jugeraient « indispensable, dans l'intérêt de l'ordre public et de la défense nationale, d'établir « un régime de contrôle préventif des émissions, malgré les graves objections de « principe qui ont été faites au nom de la liberté de la pensée, elles (les trois « Sociétés) demandent que ce régime soit organisé et surveillé dans son application, indépendamment des organismes techniques, par une commission artistique, « littéraire et scientifique. Cette Commission, qui serait instituée par le président « du Conseil, devrait comprendre, avec les représentants des divers départements « ministériels intéressés, des délégués, en nombre suffisant, des grandes associations « intellectuelles. Elle serait chargée de déterminer les principes généraux dont les « exploitants des postes émetteurs, officiels et privés, auraient à s'inspirer dans « l'élaboration des programmes. Elle serait, en outre, appelée à connaître des « réclamations des auditeurs, ainsi que des difficultés que pourrait soulever la « mise en œuvre du cahier des charges en matière intellectuelle. » Cité par Guiraud, *Ibid.*, p. 81.

L'organisation prévue par la Commission interministérielle de 1927, comportait 75 % des membres de la Commission des programmes représentant les grands intérêts intellectuels, artistiques, de presse et des auditeurs, 25 % de représentants des Services Publics.

M. Guernier, Ministre des P. T. T. a annoncé le 27 Janvier 1932 la création d'un Conseil Supérieur « chargé de dresser les programmes communs à tous les postes d'Etat et d'approuver les programmes particuliers à chacun », et dont le rôle sera vraisemblablement analogue à celui de l'organisme dont nous parlons. (*Petit Radio* du 30 Janvier 1932. Allocution du Ministre des P. T. T. au 10^e anniversaire de Paris P. T. T.)

(2) Voir l'article de M. Veaux, dans le R. J. I. R. de Juillet-Septembre 1931, page 198.

A ce comité la Société de Radiodiffusion doit soumettre toutes les questions présentant un caractère politique et communiquer le programme de toutes les émissions. Le Comité donne son agrément à la nomination du directeur des émissions de la Société et peut le relever de ses fonctions. Il peut, bien entendu, supprimer tout ou partie du programme ayant un caractère politique et contre lequel il aurait des motifs de censure.

2) Un « Conseil de culture intellectuelle » dont la compétence s'étend aux matières artistiques, scientifiques, littéraires. Ce Conseil comprend de 3 à 7 membres désignés par le Reich ou les Etats, avec prédominance de l'influence locale, dont un délégué de chacun des gouvernements. Ces membres sont choisis parmi les autorités sociales et intellectuelles principalement parmi les membres de l'enseignement ; le conseil est obligatoirement consulté sur la composition des programmes et il peut en rejeter telle partie qu'il juge critiquable.

Tout cet appareil de contrôle est complété par des organismes chargés de procurer aux Sociétés de Radiodiffusion la matière à diffuser :

1) En matière de nouvelles il existe un bureau d'informations politiques (Dragag) constitué sous forme de Société où 51 % des actions appartiennent au gouvernement d'Empire, le reste à diverses agences. — Une Société à responsabilité limitée (Eildienst) fournit les informations économiques.

2) En matière de publicité une Société « Deutsche Reichspost Réclame » a été constituée. Elle est placée sous le contrôle étroit du Gouvernement et passe avec les Sociétés de Radiodiffusion les accords nécessaires.

Ajoutons, bien que nous atteignons ici la limite de notre sujet, qu'une telle organisation supprime toutes difficultés concernant le droit de réponse ainsi que la propriété artistique et littéraire, la tâche du contrôle étant d'éviter tout abus dans ce domaine.

C) *La Publicité Commerciale.*

Il nous reste, pour terminer ce chapitre, à dire un mot d'une question d'ordre pratique, mais qui n'en présente pas moins un grand intérêt puisqu'elle touche à la vie financière des Studios et des Postes, et qu'indirectement elle met en jeu la liberté du commerce par les interdictions ou limitations auxquelles elle peut donner lieu : Nous voulons parler de la *publicité commerciale* par T. S. F.

Celle-ci actuellement a très mauvaise presse. Le projet de M. Aubaud la qualifie de « honte de nos émissions ». M. Guiraud n'est pas plus indulgent à son égard (1). Les principaux reproches qu'il lui adresse c'est d'être une « incorrection », l'auditeur ne pouvant éviter de la subir, d'être « ennuyeuse et assommante » d'être pour le poste un asservissement aux grosses entreprises qui la rémunèrent, d'être enfin un avilissement en « prostituant » un des plus puissants instruments d'éducation des masses à des besognes mercantiles. Toutes ces critiques comportent une grande part de vérité : il est certain que les auditeurs sont véritablement exaspérés par les réclames qui entrecouper les diffusions les plus soignées qui en rompent l'unité de ton et qui gênent l'émotion artistique chez celui qui les écoute.

Il faut reconnaître cependant que la plus grande partie de ces critiques disparaît lorsque la publicité est réglémentée et, par exemple, resserrée dans les entr'actes et réduite en durée. Elle est alors tout à fait analogue à celle qui est projetée sur le rideau du théâtre pendant les entr'actes. Sans doute son efficacité est-elle ainsi réduite, encore que pour soutenir l'intérêt, on entremêle les annonces de nouvelles d'actualité, tout à fait comme au théâtre, et qu'on lui donne le tour le plus imprévu qu'il soit possible. Même ainsi restreinte elle reste cependant d'un rendement incontestable (2).

Toutefois le grave reproche qu'on peut faire à la publi-

(1) *Ibid.*, p. 104 et suivantes.

(2) D'ailleurs si elle est officiellement limitée, le tarif demandé peut être plus élevé ; elle paie donc mieux l'émetteur.

ciété, même ainsi limitée, est le suivant : le nombre de longueurs d'onde, et par suite des postes d'émission, est nous le verrons si faible qu'il suffit à peine aux besoins de la Radiodiffusion ; les horaires si étroits dont celle-ci dispose doivent donc être consacrés avant tout à sa tâche essentielle, distraire et former l'auditeur. Toute minute dérobée à cette tâche est une minute gaspillée et ce gaspillage doit absolument être proscrit.

Cette même considération qui fonde les restrictions apportées à la publicité milite en faveur de sa suppression. Toutefois il ne faut rien exagérer, et ce raisonnement n'est valable qu'en période de parfaite organisation du service de Radiodiffusion. Mais tant que les programmes diffusés sont pauvres et insuffisants, que les heures ne sont pas utilisées à plein, une telle publicité peut-être admise (1).

Enfin il existe une forme de publicité dite « publicité indirecte qui consiste à nommer en la remerciant la personne qui assume les frais de tel concert. Quoiqu'en dise M. Guiraud (2) cette forme de réclame paraît exempte de la plupart des critiques que nous avons exposées plus haut. C'est elle que pratiquent actuellement les postes d'Etat en France et l'on ne voit pas pourquoi, dans l'organisation future du réseau, l'on se priverait de cette source de revenus qui n'est pas négligeable et qui a, presque seule, jusqu'à ces derniers temps permis au réseau d'Etat français de vivre en l'absence complète de ressources légales.

Ajoutons qu'il existe encore une autre sorte de publicité qui paraît dépourvue de tous les inconvénients signalés, c'est

(1) C'est à cette mesure que s'était arrêtée la Sous-Commission d'Administration de la Commission Interministérielle. Art. 41, la publicité devait être « limitée au dixième de la durée des émissions » et être « autant que possible groupée dans les entr'actes qui doivent comprendre des commentaires de bonne tenue (nouvelles, informations, histoires gaies) de nature à maintenir à l'écoute les auditeurs ». En outre, cette publicité devait être soumise à un contrôle rigoureux de l'Administration. — En Allemagne, la publicité est restreinte mais tolérée, il existe, nous le savons, une Société de publicité, la « Deutsche Reichpost Reclame » qui traite dans tous les pays les affaires de publicité de Radiodiffusion. En Italie, en Espagne, en Norvège, en Suède elle est tolérée et réduite (voir Laurain, *l'Etat Français et la Radiodiffusion*, p. 134).

(2) *Ibid.*, p. 108.

la publicité faite dans la presse spécialisée qui annonce les concerts de Radiodiffusion. Bien réglementée, pour éviter tout caractère occulte à ce genre de ressources, cette publicité peut être d'un excellent rapport (1).

D) *Les Taxes.*

Toutefois il faut bien reconnaître que la Radiodiffusion ne doit trouver là que des ressources complémentaires. Les ressources principales et régulières doivent résider, ainsi que cela se pratique partout à l'étranger (sauf aux Etats-Unis et en Hollande), en une *taxe* levée sur l'auditeur de T. S. F. et reversée partie au poste, partie au Studio qui assure le service de Radiodiffusion, au prorata du nombre d'auditeurs qu'ils desservent normalement. On peut dire que l'institution de la taxe est la consécration du principe de la Radiodiffusion service public, et elle n'est possible, ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant, qu'autant que l'organisation technique du réseau de Radiodiffusion est conçue dans cet esprit de Service public à assurer.

Les objections qu'on a faites pendant longtemps contre la taxe ont perdu beaucoup de leur acuité et c'est à peine si, devant l'exemple de l'étranger (2) on ose encore les soutenir en France. Aussi tous les projets de statuts comportent-ils une taxe, comme nous le verrons au chapitre VI. Avant même le vote d'un Statut le projet de budget pour 1928 contenait un article 24 *bis* qui comportait la création d'une taxe sur les postes, destinée à faire vivre les postes d'Etat, et d'une taxe sur les lampes, dont l'attribution restait plus vague, les postes privés se voyant réserver la publicité aux termes du

(1) Elle est pourtant interdite en Belgique au même titre que la publicité pendant les émissions.

(2) En Allemagne, 24 marks par an (144 fr.), soit un budget de 450 millions dont 270 seulement (60 %) vont aux Sociétés.

En Angleterre, 10 shillings par an (62 fr.), soit un budget de 160 millions, frais de perception déduits.

En Belgique, 60 fr. belges par an (45 fr., soit un budget d'environ dix millions de francs belges.

En Italie, 12 livres (15 fr.), plus diverses taxes sur les lampes et récepteurs.

En Lithuanie, 325 fr.

cahier des charges prévu à l'article 17 du décret de 1926 et à ce moment en préparation. Mais la répartition des ressources n'avait pas été étudiée et un doute subsistait sur la possibilité d'en affecter une partie aux postes privés. D'autre part, aucune autorisation de poste privé n'ayant été donnée au moment du vote du budget et le projet de décret qui les accordait n'étant pas encore connu, les partisans de ces postes craignaient de consacrer par le vote de la taxe le principe du monopole. L'article 24bis attaqué par M. A. Berthon dans la séance du 11 Décembre 1927 fut donc retiré par M. Poincaré et la taxe ajournée. Reprise dans le projet de budget de 1931-32 elle fut écartée par la Commission des Finances pour la raison que sa création était liée au vote du statut.

Ces taxes, telles qu'elles existent à l'étranger, telles qu'elles sont prévues chez nous n'ont pas le caractère d'un impôt : elles constituent essentiellement le prix d'un service rendu (1). Ce caractère est très net dans tous les pays où les taxes sont ristournées aux Sociétés ou Offices de Radio-diffusion, réserve faite d'une fraction destinée à payer les frais d'encaissements. Dans tous les projets de statut il en est de même ainsi que nous le verrons. D'autre part, lorsque le service est organisé sous forme de concessions le paiement de la taxe donne à l'usage un recours contre l'émetteur (2). On ne peut la considérer comme un droit fixé par l'Etat pour l'obtention d'une licence par le propriétaire du poste récepteur.

Restent diverses questions concernant la taxe : nous n'en dirons que quelques mots car elles sont en marge de notre sujet.

La taxe se composera en France, d'après tous les projets qui ont vu le jour, de deux parties : un droit fixe par appareil récepteur de chaque catégorie et, pour les appareils à

(1) C'est ce que déclarait M. Tirman, Président de la Commission Interministérielle à la séance du 17 Novembre 1927 : « Ce n'est pas un impôt, c'est une taxe d'usage, une taxe établie sur les auditeurs et qui correspond à un service rendu ».

(2) Comité International de T. S. F., 26^e Assemblée Générale, 20 décembre 1927. Congrès de Rome, oct. 1928.

lampes, un droit proportionnel à l'usage fait par l'auditeur de son appareil. Cet usage étant proportionné à l'usure des lampes c'est sous forme d'une taxe sur les lampes que ce droit est prévu. Malgré son apparence d'impôt indirect cette deuxième partie de la contribution demandée à l'auditeur reste réellement une taxe. Enfin le droit spécial sur les appareils destinés aux auditions publiques serait maintenu.

Dans la plupart des projets la taxe est perçue par l'Administration des P. T. T. qui dispose dans toutes les communes de moyens d'encaissement par ses facteurs. Sa perception serait facilitée par la faculté pour l'auditeur de s'acquitter par versements mensuels (1). Le point le plus délicat paraît être la recherche de la fraude et sa répression. En France surtout, où depuis huit ans les auditeurs ont pris l'habitude de recevoir les émissions sans bourse délier et où l'écoute des postes étrangers est très développée, il sera difficile de justifier la taxe et d'éviter la fraude. Le droit de perquisition réclamé par certains (2) soulève des difficultés juridiques considérables et risque de rendre impopulaire une contribution en soi légitime mais très attaquée.

A cet égard il faut observer que le meilleur moyen de diminuer la fraude consiste dans l'impression à donner à l'auditeur que les ressources qui résultent de la taxe sont exclusivement consacrées à la Radiodiffusion. C'est la raison pour laquelle les projets de statut qui donnent à l'Etat la gestion de la Radiodiffusion prévoient soit la création d'un Office dont le budget est forcément autonome, soit une spécialisation des recettes et des dépenses au sein du budget spécial des P. T. T. de façon à éviter la confusion des ressources de la Radiodiffusion avec les ressources générales des P. T. T. Dans

(1) C'est le cas en Allemagne, la taxe y est perçue chaque mois par le facteur. Dans le projet Germain-Martin, c'est aux Contributions Indirectes qu'est confiée la perception pour des raisons que nous expliquons plus loin.

(2) En particulier, par M. Guiraud, *Ibid.*, p. 111.

les deux cas les taxes perçues sont versées intégralement au budget de la Radiodiffusion après retenue d'un pourcentage (5 % par exemple) pour frais de perception. Pour intéresser davantage encore l'auditeur au paiement de la taxe M. Guiraud a présenté une suggestion qui mérite d'être retenue :

« Les ressources provenant d'une circonscription radiophonique doivent être affectées, pour une part bien déterminée, à l'entretien ou au perfectionnement de la station régionale et de ses satellites, et à l'organisme gestionnaire des émissions de cette station. Il faut que les auditeurs soient assurés de l'emploi à leur profit immédiat d'une part de leur contribution. Nous demandons que cette part soit de 50 % au minimum.

« Cette affectation étant assurée et tous frais étant couverts, l'organisme central pourra, sur les fonds disponibles, accorder des subventions supplémentaires aux circonscriptions pauvres et aider les stations qui seraient d'une gestion plus difficile » (1).

Ajoutons que les moyens extérieurs de contrôle permettront déjà de découvrir beaucoup de fraudeurs. Ainsi que le dit l'exposé des motifs du projet Germain-Martin les antennes et les haut-parleurs ne peuvent échapper à un service de contrôle vigilant qui sans perquisition peut ainsi découvrir l'existence d'appareils récepteurs non déclarés.

Nous en avons terminé avec l'étude des principes généraux d'ordre juridique qui s'imposent à l'attention du juriste avant toute étude de droit positif et toute tentative de réglementation de la Radiodiffusion. Avant d'aborder cette dernière étude il nous reste à indiquer les principes d'ordre technique qui président à l'organisation d'un réseau. Ces principes sont indispensables à toute réglementation cohérente et c'est leur oubli qui a trop souvent entraîné la confusion qui règne dans le domaine du Droit de la Radiodiffusion.

(1) Guiraud, *Ibid.*, p. 114.

CHAPITRE II

Notions techniques sur la radiodiffusion **Les bases techniques** **d'un service de radiodiffusion**

- § 1. **Notions techniques.** — *La notion de longueur d'onde et celle de fréquence. — La double propagation, directe et réfléchie. — La réception stable et le fading. — Les diverses catégories de longueurs d'ondes (longues, moyennes, courtes). — Exclusivité des longueurs d'ondes. — Les divers types de réception et les appareils correspondants.*
- § 2. **L'organisation de la Radiodiffusion en Service public et les problèmes techniques qu'elle pose.** — *Les problèmes. — Leur solution : les circonscriptions territoriales (nationale, régionales) ; les postes relais, la distribution par fil. — Eloignement du poste et du studio. — Aspect international de la question : rayon indirect, ondes courtes, postes frontières.*
- § 3. **Importance de la préparation et de l'exécution des programmes dans un service de Radiodiffusion.** — *La technique du studio. — La recherche hors du studio de la matière à diffuser. — L'interconnexion des postes d'émission, nécessité d'un réseau de câbles téléphoniques. — Conséquences juridiques des considérations précédentes.*

En matière de Radiodiffusion les principes techniques commandent étroitement l'organisation juridique du service. C'est qu'il est peu de services publics dont le caractère technique soit à ce point accusé et où l'application scientifique exerce autant d'influence sur le fonctionnement du service. Il importe donc de bien préciser un certain nombre de points dont l'exposé sera, d'ailleurs, dépouillé par nous de tout ca-

ractère technique pour en conserver seulement ce qui intéresse l'organisation administrative. La manière de concevoir cette organisation réagit d'ailleurs à son tour sur la technique elle-même en lui assignant le but à atteindre. C'est cette influence de l'organisation juridique sur la technique que nous verrons dans la deuxième partie de ce chapitre.

§ 1. — Notions techniques

A) *Longueur d'onde et fréquence.*

La notion fondamentale qui se trouve à la base de toute étude de Radiodiffusion est celle de *longueur d'onde*. L'énergie électrique envoyée dans l'espace par l'émetteur se propage sous forme de perturbations d'un milieu hypothétique : l'éther. Ces perturbations, analogues aux rides d'une nappe d'eau agitée en un point, portent le nom d'*ondes*. L'intervalle de temps qui sépare deux ébranlements (ou *période*) caractérise l'ébranlement. On a d'ailleurs pris l'habitude pour le caractériser de désigner le nombre de périodes par seconde que cet ébranlement exécute, on appelle ce nombre la *fréquence*. L'unité de fréquence est le cycle dont le multiple, le *kilocycle* vaut mille cycles. Par conséquent, un poste émetteur qui ébranle l'éther un million de fois par seconde est dit fonctionner à raison de mille kilocycles par seconde. C'est ce chiffre de 1000 kilocycles par seconde qui caractérise ce poste. Ce mode de désignation est aujourd'hui le seul employé comme scientifique ; il a remplacé, dans la théorie de la T. S. F., une notion différente encore très employée dans la pratique : celle de *longueur d'onde*. Celle-ci est l'espace parcouru par la perturbation dans l'intervalle qui sépare deux ébranlements, c'est en somme le rayon du cercle de la ride engendrée sur la nappe d'eau par le premier ébranlement, au moment où se produit le second.

Cette notion beaucoup moins claire que celle de fréquence mérite d'être abandonnée dans la pratique comme elle l'est

dans la théorie. Toutefois nous continuerons à nous en servir pour nous conformer aux habitudes en vigueur, mais nous donnerons en même temps l'indication de la fréquence. Ces deux quantités sont mesurées par des nombres inverses ; plus grande est la longueur d'onde, plus petit est le nombre de kilocycles qui mesure la fréquence (1).

B) *La double propagation.*

Ceci posé, il nous faut indiquer brièvement la façon dont les ébranlements se propagent, c'est-à-dire dont les ondes se déplacent (2). D'après la théorie de la propagation, les ondes émises par un poste de T. S. F. suivent la surface du sol et sont reçues avec la même intensité en tous les points d'un cercle dont le poste occupe le centre. Cette intensité s'affaiblit plus ou moins vite suivant les ondes et suivant la nature du terrain et devient nulle sur un cercle assez éloigné du poste (150 km. pour un poste d'environ 60 kilowatts (3)) dit *premier cercle critique*. Le rayon de ce premier cercle critique ne peut d'ailleurs être indéfiniment accru. Si on augmente la puissance du poste, on constate que le rayon de ce cercle varie peu. On considère que la puissance d'environ 60 kw. pour les ondes moyennes est la plus satisfaisante.

Cette théorie a très vite été reconnue incomplète par la pratique. Dès les premiers essais de T. S. F. on s'est aperçu que la réception, nulle à quelques kilomètres du poste dans le cas de certaines ondes, redevenait importante à des centaines et à des milliers de kilomètres. Tel poste qu'on n'entendait pas à 50 kilomètres était entendu aux antipodes. Après de multiples discussions, une nouvelle théorie a vu le jour com-

(1) Ces deux quantités sont reliées par l'égalité suivante :

la longueur d'onde = la vitesse de la lumière : la fréquence.

La vitesse de la lumière étant d'environ 300.000 kms. par seconde. On voit que la fréquence de 1.000 kilocycles correspond environ à 300 m. de longueur d'onde.

(2) Dans tout ceci, nous ne parlerons que de la propagation de jour. La nuit, cette propagation est beaucoup plus facile et la portée des postes se trouve très accrue.

(3) Nous n'avons pas à définir la puissance d'un poste qui est une notion d'électricité devenue d'un usage courant. Il faut, toutefois, spécifier que cette puissance est celle mise en jeu dans l'antenne (environ 1/6 de celle des machines).

plétant la première sans la contredire. On a imaginé, et cette hypothèse est chaque jour confirmée par de nouvelles observations radioélectriques ou astronomiques, que la haute atmosphère possède une couche rendue, par des émanations solaires, réfléchissante pour les ondes de T. S. F. Cette couche est appelée la couche d'Heveseade. Tout poste émet donc deux catégories d'ondes ou de rayons. Les rayons qui se propagent parallèlement au sol suivant la première théorie, ceux qui envoyés vers la haute atmosphère se réfléchissent sur la couche d'Heveseade et sont renvoyés vers le sol. Un simple croquis montre que le point où ces rayons réfléchis rencontrent de nouveau le sol est très éloigné du point de départ, la couche réfléchissante étant située à des dizaines de kilomètres de la surface du sol. Comme d'autre part, le trajet des ondes dans cette atmosphère raréfiée les a très peu affaiblies, leur intensité reste forte malgré l'éloignement de leur point de chute. On s'explique donc que la réception puisse être aussi forte à très grande distance qu'à faible distance du poste. Enfin, le même croquis montre que l'action des rayons réfléchis ne s'exerce qu'au delà d'un *second cercle critique*. Entre les deux cercles critiques règne donc une *zone de silence* (1).

Cette théorie prétend rendre compte d'un phénomène bien connu des auditeurs, mais mal expliqué par les physiciens : *le fading*. Lorsqu'on reçoit à une distance très grande, on constate dans l'intensité de la réception de brusques variations qui vont du bruit assourdissant au silence absolu. On a l'impression que la voix que l'on écoute se rapproche et s'éloigne constamment. Ce phénomène rend absolument inacceptable les émissions qui en sont affectées. Il est impossible de goûter les beautés d'une exécution musicale et même souvent de suivre le sens d'un discours lorsqu'il y a du fading. Or le fading viendrait, d'après les théo-

(1) Sur toute cette question, voir l'article de M. Eckersley dans le « *Proceedings of the Institution of Engineers* » (Juillet 1930).

ries sur la couche réfléchissante, de la superposition au rayon direct du rayon réfléchi. Par un phénomène bien connu (interférence) ces rayons suivant les moments ajoutent ou retranchent leurs intensités donnant ainsi ces renforcements ou ces affaiblissements dans la réception. Quoiqu'il en soit de ces explications, le phénomène du fading a une importance capitale pour toute organisation d'un Service de Radiodiffusion.

C) *Les diverses catégories de longueurs d'onde.*

Nous pouvons maintenant dire quelques mots des propriétés des différentes catégories d'ondes : longues, moyennes, courtes. Leurs caractéristiques sont essentielles à connaître.

a) Les ondes longues (2.000 à 1.000 mètres — 150 à 300 kilocycles) ont deux propriétés essentielles qui rendent leur utilisation éminemment souhaitable pour la Radiodiffusion. D'une part, ces ondes contournent facilement les obstacles rencontrés (bois, montagnes) et par suite leur portée est bien plus importante que pour les ondes des autres catégories. Le rayon du premier cercle critique est, pour elles, de cinq cents à 700 kilomètres. En second lieu, ces ondes ne donnent pratiquement pas de rayon indirect et par suite pas de fading.

b) Les ondes moyennes (550 à 200 mètres — 500 à 1.500 kilocycles). Ces ondes sont beaucoup plus absorbées par les obstacles du sol. Toutefois, elles permettent d'atteindre des distances satisfaisantes (le rayon du premier cercle critique est de 150 à 200 kilomètres). Mais le rayon réfléchi manifeste son action, et d'autant plus fortement, que la longueur d'onde diminue. Le second cercle critique a un rayon d'environ 1.000 kilomètres.

c) Les ondes courtes (50 à 15 mètres — 6.000 à 22.000 kilocycles). Ces ondes ne se propagent directement qu'à de très faibles distances (10 à 20 km.). Aussi furent-elles long-

temps considérées comme inutilisables par les techniciens et abandonna-t-on leur utilisation aux amateurs. Les expériences poursuivies par ces derniers révélèrent aux savants leur grande portée indirecte. Aussi sont-elles utilisées maintenant pour les postes de caractère international ou colonial. Leur emploi est facilité par la propriété qu'on leur a découverte de pouvoir être dirigées et concentrées à l'aide d'antennes spéciales. Cette possibilité permet de beaucoup diminuer la puissance mise en jeu et rend, par suite, leur emploi très économique. Les dernières recherches s'orientent vers l'utilisation d'ondes encore plus courtes de l'ordre de grandeur de quelques centimètres. C'est là toute une gamme inexplorée qui peut rendre les plus grands services à la Radiodiffusion.

D) *Exclusivité des longueurs d'onde.*

La gamme très considérable des ondes de T. S. F. (30.000 m. à 0 m.) n'est donc qu'en très petite partie utilisée par la Radiodiffusion. C'est que, dernière venue des services publics, elle a dû se contenter de la zone que lui abandonnaient ses aînés. Le partage des zones entre les services s'est fait en 1926 à la Conférence internationale de Washington (1). La Radiodiffusion n'a reçu que les bandes suivantes :

1.875 à 1.050 mètres

550 à 200 mètres

au-dessous de 50 mètres (partiellement).

Or, pour des raisons techniques deux postes, pour ne pas se gêner mutuellement, doivent utiliser non seulement des fréquences différentes mais même des fréquences distantes de 9 à 12 kilocycles. Les zones affectées à la Radiodiffusion se subdivisent donc en un certain nombre de *bandes* (en anglais *channel*) chaque bande étant elle-même affectée à un poste. Pour l'Europe cette distribution en bandes a été

(1) Voir sur les Conférences de Washington et de Prague, les articles du Colonel Brenot dans le R. J. I. R., 1927-1928, p. 83 et 1929, p. 105.

faite pour la dernière fois à Prague en 1929. Chaque pays ne peut disposer que d'un nombre restreint de bandes et par suite de postes : 16 pour la France, 13 pour l'Allemagne, etc... Ce nombre strictement limité de postes est une des données techniques les plus importantes en matière d'organisation administrative de la Radiodiffusion. Elle commande toute cette organisation et tranche même le débat entre les questions de principe, comme la liberté et le monopole, qui ont été un peu vainement agitées jusqu'à ce jour.

E) *Les divers types de réceptions.*

Nous venons d'examiner les diverses conditions dans lesquelles se font les émissions. Il importe, pour terminer, de dire un mot de la façon dont peuvent être reçues ces émissions. A cet égard, on peut distinguer quatre types de réception.

Ces types sont distingués d'après le mode de détection du courant de haute fréquence recueilli dans l'antenne ou le cadre qui collecte les ondes. On appelle détection la transformation de ce courant en courant de basse fréquence actionnant le récepteur, casque ou haut-parleur. Ces types correspondent à des champs électriques assez forts pour que la réception reste stable malgré la présence des perturbations inévitables créées par les sources d'électricité industrielles ou atmosphériques. Ces perturbations étant « écrasées » par l'intensité du champ de T. S. F. (1).

a) Réceptions de type A. — Ce sont les réceptions les plus faciles qu'il soit possible de réaliser. Elles ont lieu dans les régions voisines des postes d'émission et où l'intensité du champ électrique créé par l'émission du poste est très grande. Par suite, malgré les parasites un appareil très simple et très bon marché (2) permettra de recevoir. Cet appa-

(1) Ces perturbations sont appelées *parasistes*, elles donnent lieu à toute une série de problèmes d'ordre juridique très intéressants et relatifs à la *possession* mais qui étant de droit privé ne rentrent pas dans notre sujet.

(2) Une cinquantaine de francs.

reil est dit appareil à galène ou à cristal parce que la détection se fait à l'aide d'une galène ou cristal métallique. Ces appareils ne peuvent actionner qu'un casque et exigent l'installation d'une antenne aérienne plus ou moins perfectionnée.

b) Réceptions du type B. — Celles-ci correspondent à un champ déjà affaibli par la distance ou la nature du terrain. La détection de ce champ peut se faire sur galène, mais les parasites jouent un peu. Les réceptions types A et B sont celles que l'on doit s'efforcer de réaliser dans les centres populaires où les auditeurs sont peu fortunés.

c) Réceptions du type C. — Elles correspondent à un champ encore plus affaibli. Le type d'appareil utilisé pour ce genre de réceptions est l'appareil à trois lampes fonctionnant sur antenne aérienne ou intérieure. Cet appareil peut dans les cas favorables actionner un haut-parleur. Son coût est encore modique (1). Depuis quelques temps son emploi a été rendu extrêmement pratique par un agencement spécial qui permet de l'alimenter en courant par une simple prise que l'on branche sur le secteur. L'appareil à galène reste encore utilisable, dans des conditions d'ailleurs souvent difficiles à réaliser dans les agglomérations. Ce genre de réception est donc très suffisant dans les campagnes. La réception du type C est celle que l'on s'est fixée pour but de réaliser en tous points d'un pays rationnellement équipé pour la Radio-diffusion.

d) Réceptions de type D. — Ce sont celles que l'on obtient dans les régions déshéritées et où le champ créé par les grands postes est trop affaibli pour être détecté par les appareils simples que nous avons décrits. Il faut alors utiliser des appareils munis d'un grand nombre de lampes et très coûteux (2). Ces appareils fonctionnent sans antenne en utilisant un *cadre*, constitué par des fils enroulés suivant un

(1) Environ 1.500 francs.

(2) de 2.000 à 10.000 francs.

rectangle. Ils actionnent des hauts parleurs et présentent tous les perfectionnements réduisant au minimum les déformations du son.

Ce mode de réception est une réception de luxe et ne peut être considérée que comme exceptionnelle. Elle présente le grand avantage de permettre l'écoute de tous les postes nationaux et des postes étrangers, ce qui donne une très grande variété de programmes et une très grande liberté à l'auditeur. Elle est le privilège de l'auditeur riche et correspond à une conception d'un service d'émissions toute différente de celle qui a été adoptée dans la pratique.

§ 2. — L'organisation de la Radiodiffusion en Service public et les problèmes techniques qu'elle pose

Cette conception a d'abord prévalu aux débuts de la Radiodiffusion où l'on était surtout frappé par la portée des émissions et par l'audition des postes lointains qui présente en effet un caractère merveilleux. A cette époque, l'auditeur considérait la réception d'un point de vue en quelque sorte « sportif ». Ce qui l'intéressait c'était la réalisation d'un « record », presque indépendant du contenu des émissions qu'il réussissait à capter. C'est là une mentalité très spéciale qu'il est difficile de comprendre si on ne l'a pas expérimentée. Elle subsiste à l'état sporadique dans le public des auditeurs, surtout en France où l'état de la Radiodiffusion ne permet à la plupart des gens que des réceptions du dernier type (1). A

(1) Cette psychologie de l'amateur de T. S. F. est décrite en des termes amusants, par M. A. Coeuroy, dans son livre « *Panorama de la Radio* » :

« Il y a ceux qui font marcher leur appareil pour écouter ce qui va en, sortir. Il y a ceux qui le font marcher pour le plaisir de le faire marcher. Les premiers se passionnent pour les programmes, pour la voix des annonceurs, pour la variété des conférences. L'autre école est celle des ingénieurs électriciens. Ils se moquent parfaitement de ce qu'on leur joue. Il y a en eux du chasseur de chevelures, du chercheur d'or et du trappeur de l'Alaska. On tourne les manettes. Attention : voici Hilversum. Parfait. Voyons Ljubljana. Touché. A un autre. Et mille ruses de Sioux pour tomber sans crier gare sur le parleur inconnu du Stade de Colombes ou l'annonceur du terrain d'aviation de Tempelhof. C'est la forme la plus moderne de la manie collectionneuse, tel qui jadis collectionnait les timbres aujourd'hui collectionne les postes (p. 16). »

l'étranger elle a presque complètement disparu et la Radiodiffusion est cultivée, comme elle doit l'être, pour l'intérêt que présentent ses programmes.

A) *Les problèmes posés.*

Mais du jour où ce goût de la Radiodiffusion s'est développé dans le public un besoin peu à peu s'est créé. Il a réclamé satisfaction. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la notion de Service Public de Radiodiffusion ou tout au moins de service d'utilité générale s'est alors fait jour. On a cherché à organiser la Radiodiffusion sur le type de ce genre de services. Nous savons quels en sont les caractères essentiels. Retenons ici seulement ceux qui intéressent la technique : régularité, égalité de tous les usagers devant le fonctionnement du service.

On a donc d'abord cherché le moyen technique d'assurer un service régulier, aussi indépendant que possible des variations dues aux intempéries ou à tout autre cause. L'auditeur devra obtenir une réception d'intensité sonore sensiblement constante et dépourvue de tout parasite gênant. D'autre part afin de réaliser dans la mesure du possible une égale facilité de réception pour tous les auditeurs à quelque catégorie sociale qu'ils appartiennent, il faut que la réception soit possible avec un appareil simple et peu coûteux. On s'est par ailleurs, imposé de réaliser cette égalité de réception en tous les points du territoire. Enfin pour laisser un certain choix aux auditeurs dans l'écoute des postes, on a, en général, décidé que chacun d'eux pourrait recevoir deux programmes, entre lesquels il pourrait faire son choix.

B) *Leur solution.*

Ces points fixés, la solution technique s'impose. Donnons-en rapidement les grandes lignes :

La condition des deux programmes peut être satisfaite de diverses manières. En France et en général à l'étranger,

l'auditeur reçoit les émissions de deux postes : l'un national, l'autre régional. Grâce à la propriété que possèdent, nous l'avons vu, les ondes longues, un poste puissant placé au centre du territoire et utilisant une de ces ondes sera entendu en presque tous les points du pays. Ce sera le cas de la Tour Eiffel lorsque sa puissance sera portée à 100 ou 200 kw. En second lieu, au centre de chaque région un poste donnera un second programme d'intérêt local.

Cette conception a l'avantage de donner satisfaction à la double tendance qui se manifeste partout : intérêt très vif pour les idées et les nouvelles générales, désir de connaître la vie de sa région et d'en diffuser la culture provinciale.

La facilité de réception sur appareil simple impose le type C de réception. L'intensité du champ radioélectrique qui lui correspond est réalisée à l'intérieur du premier cercle critique et en certains points extérieurs au second.

Mais pour avoir une réception régulière et stable, il faut, nous le savons, éviter le fading et pour cela utiliser seulement l'onde directe. Cette condition n'est réalisée qu'à l'intérieur du premier cercle critique entourant chaque station. Il faudra donc que chaque point du territoire soit à l'intérieur d'un de ses cercles. On place sur la carte les centres d'un nombre suffisant de circonférences de façon que leurs bords se rejoignent et qu'elles couvrent tout le pays, leur rayon maximum étant fixé par la technique en tenant compte du nombre de longueurs d'onde dont on dispose. C'est ainsi qu'en France une dizaine de cercles suffisent à recouvrir tout le territoire, dix longueurs d'onde moyenne sont donc indispensables en l'état actuel de la technique pour desservir notre pays au point de vue radiophonique.

Ce travail technique a été très récemment fait par une Commission d'Ingénieurs et de Physiciens réunis sous la haute présidence du Général Ferrié sur l'initiative de M. Guernier, Ministre des P. T. T. qui a très bien compris que les problèmes techniques étaient à la base d'une orga-

nisation rationnelle de Radiodiffusion, et que dans une très grande mesure, ils commandaient les problèmes juridiques (1).

Cette théorie générale laisse de côté certaines régions particulièrement impropres à la Radiodiffusion : régions montagneuses où les ondes se propagent mal, régions industrielles où les toitures métalliques, les fumées contenant des substances chimiques, les nappes de fils absorbent le rayon électrique et où les machines électriques créent d'importants parasites. Ces régions sont pourtant très intéressantes à des titres différents : dans les vallées isolées l'hiver par la neige ou les intempéries, la T. S. F. est le seul lien qui rattache les montagnards à la civilisation ; dans les régions industrielles une population nombreuse mais sans ressources trouve dans la Radiodiffusion un moyen d'éducation et de récréation des plus salutaires, mais ces auditeurs ne peuvent le plus souvent qu'utiliser la réception du type A ou B, la seule accessible à leur bourse.

Pour ces cas spéciaux, la technique doit trouver des moyens adaptés. Il y en a plusieurs :

Le plus connu est le *poste-relais*. Malgré la limitation du nombre de longueurs d'onde, on peut, sous condition de ne pas gêner les autres pays, utiliser telle longueur d'onde que l'on veut et en particulier des ondes non attribuées en propre à une nation et appelées *ondes communes*. Dans ces régions où la propagation est mauvaise on pourra donc placer un petit poste de puissance assez faible pour que, passé la localité, il ne soit pas reçu mais qui suffira à renforcer sur place la réception pour l'amener au type A, B ou C que l'on désire obtenir. Relié par fil au poste régional il transmettra les mêmes programmes que lui.

Un autre moyen qui se développe beaucoup à l'étran-

(1) C'est le résultat des travaux de la Commission Ferrié que nous donnons plus haut, tel que M. Guernier l'a lui-même exposé dans plusieurs interviews (voir notamment, l'article du *Temps* du 4 août 1931 et du *Journal* du 29 juillet 1931). La carte résumant ces travaux a été publiée dans l'*Antenne* du 27 décembre 1931.

ger (1) est *la distribution par fil*. Un poste récepteur puissant et pourvu de tous les perfectionnements est placé dans une région désignée. Il pourra nous le savons recevoir même dans les conditions D. Cette réception il l'enverra par fil aux auditeurs de la localité qui auront souscrit un abonnement. Un simple casque placé chez eux suffira à cette réception qui pourra d'ailleurs avoir lieu en haut-parleur (2).

Dans toute cette organisation, la puissance des postes est déterminée par la condition que chacun d'eux crée à l'intérieur de son cercle critique une intensité permettant la réception de type C. Comme la surface de chacun de ces cercles correspond à la portion du territoire qu'il doit desservir, la puissance du poste correspondant se trouve fixée. Toutefois, certaines limites sont imposées à cette puissance par des considérations d'ordre électrique. Dans la majorité des pays on s'est arrêté au chiffre de 60 kilowatts pour les postes régionaux et de 100 kilowatts pour le poste national (3).

C) *Eloignement du poste et du studio.*

Une pareille augmentation de puissance nécessite certaines dispositions nouvelles dans l'implantation des postes. Au voisinage immédiat d'émetteurs de cette importance, le champ électrique est tellement considérable qu'aucun autre

(1) En Suisse, voir la notice des P. T. T. Suisses publiée dans *l'Antenne* du 27 décembre 1931 et l'article paru dans le *Bulletin technique des P. T. T. Suisses* (n° 66, 1931).

En Hollande, Arrêté du 9 mai 1930, chapitre V, articles 38 à 49 (R. J. I. R., 1931, p. 117).

En Belgique, Loi du 20 juin 1930 et arrêté royal d'application du 25 octobre 1930, les statuts d'une concession ont paru au *Moniteur belge* du 22 Octobre 1931 (R. J. I. R. 1931, p. 48).

En Russie, décret des Commissaires du peuple, du 14 mai 1928, art. 11 et instruction du Cre des P. T. T., du 17 Juillet 1928 (R. J. I. R. 1930, p. 254).

(2) Ce mode de distribution nécessite la pose d'un fil, opération assez coûteuse. On a eu l'idée d'utiliser les fils de distribution d'électricité qui presque partout maintenant relient les habitants à un centre électrique. Pour pouvoir superposer au courant de lumière le courant de radiodiffusion, il faut envoyer dans ces fils de la haute fréquence qui est reçue chez l'auditeur par un appareil spécial mais de type simple. Des recherches sont poursuivies dans ce sens en Angleterre par M. Eckersley. Ce genre de diffusion porte le nom de Radiodistribution.

(3) La tendance la plus récente est de doubler ces chiffres. Mais aucun poste de ce genre n'est encore en service.

poste ne peut être reçu quelle que soit sa longueur d'onde. Afin d'éviter la gêne qui en résulte pour les auditeurs voisins il est donc nécessaire d'éloigner les postes puissants des agglomérations pour les placer en pleine campagne, à une trentaine de kilomètres de la ville la plus proche.

Il en résulte une conséquence extrêmement importante au point de vue de la notion de Radiodiffusion. Le poste s'éloigne de la ville, mais le studio y demeure puisqu'il doit rester facilement accessible aux exécutants : musiciens, acteurs, conférenciers. Poste et studio se trouvent alors dissociés et du même coup la distinction si importante que nous avons indiquée en tête de cette étude s'impose à tous les esprits. Rien ne s'oppose alors à ce que plusieurs studios soient desservis par un même poste. Etant donné le nombre restreint de postes que tolère la technique, c'est là une solution intéressante aux problèmes que posent les amours-propres locaux qui demandent tous un organe d'expression (1).

L'exploitation elle-même se divise par la force des choses entre deux services différents et l'organisation générale s'achemine ainsi vers une nouvelle conception de la séparation absolue des attributions du service de l'émission et du service des programmes. Quant au problème technique de la liaison entre poste et studio, il est résolu par la pose d'un câble spécialement équipé et dont le prix est la seule limite à l'éloignement du poste.

D) *Aspect international de la question.*

Cet exposé serait incomplet si nous nous bornions au seul aspect national du service de Radiodiffusion. En réalité, d'autres préoccupations interviennent dans l'établissement du réseau émetteur. Chaque pays cherche à développer son influence à l'étranger en diffusant les œuvres les plus représentatives de son génie, essaie par des nouvelles habilement

(1) C'est cette conception qu'a exposée pour la première fois M. Guernier, Ministre des P. T. T., dans son discours au banquet du S. P. I. R., le 4 septembre 1931. (*Le Petit Radio* — 12 Septembre 1931).

présentées de façonner en sa faveur l'opinion publique internationale. Enfin, dans beaucoup de cas la Radiodiffusion sert d'instrument de propagande auprès de populations sur lesquelles le pays émetteur a des vues de domination ou d'influence politiques.

Les propriétés de l'onde radioélectrique de parvenir très loin grâce à sa réflexion sur les ondes supérieures de l'atmosphère retrouvent alors leur importance, tandis que dans l'organisation intérieure cette onde réfléchie est considérée comme gênante et que les techniciens cherchent à la supprimer par une étude systématique de la forme des antennes. Le moindre poste régional acquiert ainsi une importance internationale et peut devenir un instrument d'influence à l'étranger (1).

Cette influence est encore accrue si ce poste se trouve au voisinage de la frontière. C'est alors toute une partie de son onde directe qui rayonne aussi dans le pays voisin et qui est reçue dans les meilleures conditions par les auditeurs étrangers. Jusqu'à la création du poste de Strasbourg-Brûmath, les postes frontière allemands exerçaient en Alsace une action qui risquait d'être dangereuse pour l'influence française dans cette province. Les postes italiens voisins des Alpes mènent de la même façon une propagande non dissimulée sur les auditeurs de ces départements frontière où vivent de très nombreux italiens.

Il est enfin un type de postes où l'onde indirecte est particulièrement importante. Ce sont les postes à ondes courtes. C'est le second cercle critique qui est alors le seul intéressant. Ce cercle de rayon assez faible coïncide en gros avec la frontière du pays. Dès lors l'émission correspondante est bien reçue à l'étranger et aux colonies jusqu'aux antipodes. Un tel poste est essentiellement un poste international puis-

(1) C'est le cas d'un poste comme Radio-Toulouse qui est très bien entendu dans tous les pays du Nord et dans tout le bassin de la Méditerranée.

qu'il n'est entendu qu'à l'étranger à l'exclusion du pays émetteur.

Tous les grands pays ont pris l'habitude de compléter leur réseau intérieur par un ou plusieurs postes internationaux (1). En France une station composée de deux émetteurs a été mise en service à Pontoise le 1^{er} Mai 1931. La puissance de chacun des postes n'est que de 15 Kw, mais elle doit être ultérieurement portée à 60 Kw.

Les antennes dirigées sont construites pour atteindre spécialement les directions suivantes :

- Est-Ouest : Indochine, Australie, Iles du Pacifique ;
Amérique Centrale et Amérique du Nord : 14 h. 30
17 h. 30, 21 h. à 23 h.
Sud : Afrique du Nord, Afrique équatoriale, Madagascar : 18 h, 30 à 20 h. 30.

Chaque émetteur travaille sur deux ondes, une pour le jour, l'autre pour la nuit (19^m68 et 25^m20). Cette station a été baptisée « station coloniale », ses émissions étant organisées jusqu'à présent pour desservir les colonies, mais c'est en réalité un véritable émetteur international qu'elle est destinée à devenir. Elle est, en effet, entendue dès à présent aux Etats-Unis et dans toute l'Amérique du Sud et y a suscité un très vif intérêt. Cette réception directe toujours un peu difficile pourra dans l'avenir faire place à des relais de programmes français effectués par les stations américaines. C'est en effet une tendance qui se manifeste de plus en plus que celle de faire profiter une région ou un pays des émissions d'une autre région ou d'un autre pays ainsi que nous allons le voir dans la fin de cette étude.

(1) Italie. — poste de Rome,
Vatican. — poste à ondes courtes,
Angleterre. — Station en construction à Daventry,
Hollande. — Eindhoven et Huizen,
Allemagne. — Koenigswusterhausen,
Belgique. — Bruxelles.

§ 3. — Importance de la préparation et de l'exécution des programmes dans un Service de Radiodiffusion

Ce serait, en effet, une grosse erreur de s'imaginer que l'ensemble des dispositions techniques organisant l'émission suffit à la marche régulière d'un Service de Radiodiffusion. On a été très longtemps exclusivement préoccupé par la technique radioélectrique, à une époque où cette technique était en perpétuelle évolution et marchait à pas de géant. Tout en continuant à progresser à bonne allure, cette technique de l'émetteur est parvenue actuellement à un degré de perfection suffisant pour satisfaire aux principales exigences de la pratique, et pour assurer un bon service de Radiodiffusion.

Mais la gestion quotidienne de ce service et les initiatives de plus en plus nombreuses qu'il a dû assumer ont peu à peu révélé l'importance de la partie « exécution » (1).

A) *La technique du studio.*

On s'est d'abord très vite aperçu que la technique électrique de l'émission avait atteint une perfection bien supérieure à la technique acoustique. On se servait d'un agent transporteur capable de véhiculer une matière infiniment plus choisie que celle qu'on lui confiait. C'est que la technique du studio n'avait pas marché de pair avec celle du poste.

Depuis quelques années les recherches ont été dirigées dans ce sens, et à côté de l'électricien, l'ingénieur acousticien a fait son apparition. Un peu partout des studios ont

(1) Au point de vue financier cette importance est également de premier ordre. M. Laurain dans son livre « *L'Etat Français et la Radiodiffusion* » (p. 70), donne la statistique suivante pour une station de 10 Kw. émettant 8 h. par jour :

Dépenses artistiques : 3.000.000 frs. — 50 %
Dépenses techniques : 1.000.000 frs. — 17 %
Direction et frais généraux : 500.000 frs. — 8 %
Amortissement : 1.500.000 frs. — 25 %

On voit que les programmes absorbent trois fois plus d'argent que les opérations techniques.

Il est d'ailleurs intéressant de souligner que les dépenses d'exploitation annuelles d'un poste moderne sont sensiblement égales au prix de revient du poste (10 à 15 millions environ). C'est une indication importante pour la fixation de la durée des concessions en matière de Radiodiffusion.

été construits ou sont en construction qui répondent aux exigences de cette nouvelle technique.

Ces studios sont en général groupés dans de vastes bâtisses portant le nom de « Maison de la Radio » (1).

(1) Les deux plus importantes sont celles de la B. B. C. à Londres et la Rundfunkhaus à Berlin. La première vient d'être inaugurée. Elle n'a pas moins de trois étages de hauteur. A l'extrémité sud se trouve une grande plate-forme pour placer l'orchestre symphonique de la B. B. C., le chœur national et tous les solistes qui pourraient prendre part aux importants concerts, pour lesquels le studio sera principalement utilisé. Derrière cette plate-forme se trouve une alcôve dans laquelle un orgue peut être installé. A l'extrémité nord du studio se trouve une spacieuse galerie qui avec la partie nord du palier intérieur pourra donner place à un auditoire de 900 personnes.

Deux autres studios sont installés dans les sous-sols du « Broadcasting House ». L'un est le studio du vaudeville. C'est en réalité un théâtre en miniature. Sa galerie contient environ 40 places assises et autant debout.

L'autre est plus petit ; sa galerie ne peut abriter qu'un auditoire de 12 personnes. Il sera utilisé pour les radiodiffusions par des orchestres de danses, des acteurs et des orchestres de musique de chambre.

Chaque studio est pourvu d'une chambre d'écoute séparée et d'une « chambre de silence », insonore avec des fenêtres vitrées donnant vue sur chaque studio pour l'usage des annonceurs, des fonctionnaires du service de contrôle, etc...

Tous ces studios sont situés dans la tour, qui constitue le corps de l'édifice.

La seconde maison de la Radio, celle de Berlin, est en construction et ses dimensions dépassent tout ce qu'on a vu à ce jour dans ce domaine ; voici en quels termes M. Habaru la décrit dans le *Haut-Parleur* du 10 mai 1931 :

« L'ensemble du bâtiment fait une impression colossale. Qu'on imagine un édifice de 150 mètres de façade, construit en triangle, avec cinq étages.

Pénétrons par la porte centrale. Nous voici dans un vaste hall, dont une statue de bronze constitue l'unique décoration. Tout autour circulent des galeries sur lesquelles, à chacun des cinq étages, s'ouvrent d'innombrables bureaux. A droite et à gauche de ce hall, les galeries se prolongent en couloirs, qui suivent les ailes latérales et sur lesquelles s'ouvrent de nombreux bureaux.

Le grand studio de la Funkstunde n'est pas terminé. Quand nous y sommes entrés, des ouvriers y travaillaient activement. Haut de 12 mètres, il est long de 43 mètres et large de 29. On peut facilement y placer des chœurs de plusieurs centaines d'exécutants. Une galerie longe trois de ses côtés et recouvre un promenoir communiquant avec la salle par un grand nombre de portes et dans lequel les exécutants peuvent se masser avant leur entrée en action. Les dimensions de cette salle font de son acoustique un problème très délicat que les techniciens étudient encore.

Les émissions de la « Funkstunde » se font dans ce qu'on appelle le « petit studio », qui, en France serait un grand auditorium : 24 m. de long, 14 de large dans sa plus grande largeur, 7 m. 50 de haut. Le plus petit côté du trapèze est un « mur de réflexion » en marbre, le plus grand côté est un « mur d'absorption ». Les deux murs latéraux, dans la longueur, sont recouverts de panneaux carrés à charnières, une face de ces panneaux est en bois poli, l'autre en célotex, matière absorbante semblable à des galettes de tourteaux. En manœuvrant les panneaux, on peut modifier à volonté la résonance de ces parois. Au-dessus de la paroi de marbre du fond (devant laquelle se tient l'orchestre) se trouve l'orgue, qui ne comprend pas moins de 2.365 tons et pèse 10.000 kg. Il fonctionne électriquement. Des jalousies mobiles en laissent pénétrer les sons dans la salle avec plus ou moins d'intensité.

Pour surveiller les exécutions et les émissions, les régisseurs se tiennent dans une salle de contrôle vitrée, dont les fenêtres elles-mêmes sont étanches aux sons et ont été soigneusement étudiées par l'Institut Hertz, de Berlin.

La « Funkstunde » dispose d'un troisième studio plus simple aux murs plâtrés recouverts de draperies et sans orgue. Au 2^e étage s'ouvre le studio de la « Deutsche Welle », de 15 m. sur 8 m. et 5 m. de haut, ainsi que diverses salles d'utilité technique. »

Sous peine de dépasser le cadre de cette étude, nous pouvons seulement donner une idée de la complexité de cette technique. Elle ne se borne pas à étudier la construction rationnelle des salles où a lieu l'exécution des programmes, elle procède d'abord à l'étude des conditions d'enregistrement par le microphone, puis à l'analyse des sons et à leur synthèse. Il faut, en effet, tenir compte du fait que l'oreille humaine n'analyse pas le son, comme le fait le microphone, d'une façon purement physique. Elle apporte dans cette opération un coefficient psychologique et physiologique non négligeable. Il faut donc donner au son physiquement pur la « brillance » dont l'oreille a l'habitude et aussi le dépouiller de tout parasite gênant de façon à procurer à l'auditeur l'illusion qu'il entend directement le programme émis en reconstituant pour ainsi dire l'atmosphère sonore de la salle de concerts. Cette technique électroacoustique exige d'ailleurs une collaboration constante de l'ingénieur et du musicien, pour arriver à obtenir ce rendu qui dépend en grande partie des instruments employés et de leur place par rapport au microphone.

M. André Coeuroy le critique musical bien connu dans son « Panorama de la Radio » met bien en lumière ce point capital et trop inconnu. Il dit notamment :

« Comment faire entendre une bonne fois à des musiciens qui aiment leur art, que l'on ne s'installe pas devant le microphone comme dans la fosse de l'orchestre ou sur l'estrade du concert, que l'on ne joue pas de la même façon, que l'on n'exécute pas n'importe quelle musique ? Ce sont des évidences.

S'ils s'écoutaient, ils auraient tôt fait de recueillir un certain nombre d'observations très simples, mais qui déjà font loi pour l'acoustique de la radiophonie, qu'il s'agisse de la structure des pièces d'orchestre ou des timbres qui y sont employés. Depuis longtemps, en Allemagne, les compositeurs étudient avec une curiosité ingénieuse les transformations subies par les sons dans les ondes et font profiter de leurs remarques tous les musiciens qui voudraient suivre leur trace ».

Et M. Cocuroy dégage un certain nombre de règles qu'il qualifie « Lois musicales radiogéniques » et dont les principales ont été indiquées par M. Raven Hart dans diverses revues techniques anglaises (1).

En Allemagne, ces questions ont été particulièrement étudiées et l'on y a créé un « Office d'essai de la Radio » sous la direction du très érudit musicologue, folkloriste et discophile, Schünemann. Des cours y sont régulièrement professés sur toutes les possibilités radiophoniques, aux fins d'élucider tous les problèmes que posent le transport et la transmutation des sons par T. S. F.

Ce qu'il faut surtout retenir de ces indications, c'est que la technique radiophonique n'est pas limitée au seul domaine de l'émission électrique, mais qu'elle concerne également le studio et la partie musicale. A cet égard, le technicien déborde le champ de la technique pour pénétrer dans celui de l'art musical lui-même. Une conséquence très importante en découle, ainsi que nous le verrons quand nous étudierons le régime juridique du studio. Aucune séparation ne peut être admise entre l'ingénieur qui surveille le microphone et le chef d'orchestre qui dirige ses musiciens. Cette étroite collaboration doit préoccuper tout juriste qui étudie un statut du micro et du studio.

(1) En particulier dans *the Musical Quarterly*, *Music and Letters*.

Ces études se résument ainsi :

« Les bois sont transmis fidèlement, à l'exception de la petite flûte. Les cuivres aussi, à condition que le souffle soit doux même dans le forte. Les cors viennent bien, à condition de n'être pas massifs. Le rôle du saxophone paraît devoir se développer encore, en raison de sa radiogénie surtout dans le grave. Les sons graves sont les plus malaisés à capter : le micro n'aime pas les basses fréquences.

L'emploi des cordes pose la question de l'effectif orchestral qui est lui-même déterminé par la capacité du studio d'émission.

L'orchestre de studio n'a pas avantage à dépasser 36 exécutants.

A une même distance du microphone, cordes, clarinettes et basson ont une puissance normale à l'émission ; les haut-bois sont purs mais au-dessous de la normale ; les flûtes, les cuivres, la percussion et les harpes sont au-dessus de la normale. De là découle la nécessité de disposer les instruments en conséquence. Harpe, célesta, mandolines, guitares, glockenspiel, xylophone sont nettement radiogéniques, la timbale et la batterie exigent un maniement très subtil. Le roulement de timbale est une des pires erreurs que puissent supporter le microphone. »

Voir aussi sur cette question l'article de M. Hamel dans *l'Antenne* du 13 décembre 1931.

B) Recherche de la matière à diffuser.

Indépendamment de ces préoccupations purement techniques, des nécessités d'ordre administratif se sont imposées aux dirigeants des Services de Radiodiffusion. C'est en effet une lourde tâche, surtout en province, d'alimenter plusieurs heures par jour le micro d'une station d'émission, à l'aide de programmes composés sur place. D'ailleurs des événements importants de tous ordres susceptibles d'intéresser les auditeurs de tout le pays se produisent tantôt en un point, tantôt en un autre territoire. Il est tout indiqué de faire profiter de ces ressources les postes qui manquent de matière à diffuser.

C'est ainsi que très vite se sont développées deux méthodes d'exploitation fort intéressantes : la prospection en tous points de la matière à diffuser et le relais entre postes.

Il faut d'abord remarquer que beaucoup d'événements intéressants ne se produisent pas au studio : ce sont, par exemple, des discours prononcés dans une ville quelconque des concerts ou spectacles donnés dans une salle peu ou beaucoup éloignée du poste, des reportages faits en tous points du pays. Il sera possible, sans passer par le studio, de diffuser ces manifestations à condition d'assurer une liaison téléphonique avec le poste régional (1). Ceci permettra d'enrichir considérablement les programmes et de mêler pour ainsi dire le poste de Radiodiffusion à la vie générale et publique du pays.

D'autre part, on utilise de plus en plus la méthode des *relais*. On dit qu'un poste en relaie un autre lorsque le premier poste envoie au second le courant qui porte la parole, le courant modulateur.

Un poste régional bénéficie-t-il d'une discussion particulièrement intéressante, il en fait participer tous les au-

(1) Lorsque cette liaison est assurée simultanément avec deux postes émetteurs, on dit que ces postes sont *jumelés*.

tres postes en leur envoyant le courant qui traversera leurs lampes et se transformera en énergie rayonnante. Tous les auditeurs du pays peuvent ainsi recevoir dans les conditions les meilleures (Réception C) la diffusion que seuls les auditeurs de la première région auraient reçue dans ces conditions. Un centre de distribution de ces courants vient d'être construit à Paris qui permettra d'aiguiller en tous points de la France le courant reçu d'un poste quelconque du réseau. Ce sera la « plaque tournante » de la Radiodiffusion française. Ces relais ne se limitent d'ailleurs pas à l'étendue du territoire, ils passent les frontières et toute une série de grandes manifestations européennes sont ainsi diffusées chaque année par tous les postes de l'Europe (1).

Ces méthodes nouvelles d'exploitation font tout de suite ressortir l'importance primordiale de circuits téléphoniques pour une organisation de Radiodiffusion, qu'il s'agisse de faire parvenir au poste voisin le résultat de l'enregistrement local, ou de le transmettre à tout le pays, l'exploitant de Radiodiffusion doit s'adresser à l'Administration gérante du réseau téléphonique. C'est ainsi que l'Etat, maître en presque tous pays des communications téléphoniques est en mesure de dicter ses volontés aux entreprises de Radiodiffusion. C'est là une condition dont il faut tenir compte.

Il y a, d'autre part, un élément technique très important qui ne saurait être négligé lui non plus : La Radiodiffusion est la cliente la plus importante du téléphone dans tous les pays où elle a pris quelque développement et cette cliente a des exigences spéciales ; elle envoie sur les câbles des courants d'intensité importante et de caractéristiques très particulières susceptibles d'endommager les circuits et de troubler les communications voisines. Un contrôle très rigoureux doit donc être exercé par le téléphoniste sur le

(1) Le premier relais de ce genre fut celui des travaux de la Société des Nations à Genève. On a même organisé des relais transcontinentaux entre l'Europe et l'Amérique, ceux-ci par téléphonie sur des ondes courtes.

poste et le studio de Radiodiffusion, dont la technique peut troubler dangereusement l'exploitation du réseau téléphonique. Ce contrôle ne doit-il pas faire place à une fusion et l'Administration exploitante ne doit-elle pas être la même pour le téléphone et la Radiodiffusion ?

C'est là un problème qui dépasse certes la technique et qui comprend un très grand nombre d'éléments d'ordre juridique et social. Cette étude est destinée à les élucider. Mais nous tenons ici à souligner l'importance de cette donnée technique du problème, donnée trop peu connue et dont il faudra tenir compte dans l'élaboration d'un statut rationnel.

CHAPITRE III

L'établissement du monopole des transmissions Radioélectriques ⁽¹⁾

- § 1. **Le monopole des transmissions électriques.** — *La loi des 2-6 Mai 1837. — La loi du 29 Novembre 1850. — Le décret du 27 Décembre 1851. — La loi du 5 Avril 1878 sur les lignes d'intérêt privé. — L'arrêt du Conseil d'Etat du 24 Juillet 1891.*
- § 2. **L'extension du monopole aux transmissions radioélectriques.** — *Les décrets du 7 Février 1903, 27 Février 1904 et 5 Mars 1907. — Les décrets du 24 Février 1917 et 5 Mai 1921. — L'arrêt du 30 Décembre 1922. Sa légalité.*
- § 3. **Le monopole de la radiodiffusion.** — *L'article 85 de la loi du 30 Juin 1923. — Les décrets du 24 Novembre 1923 et 28 décembre 1926. — Caractères et portée du monopole des transmissions télégraphiques.*

§ 1. — Le monopole des transmissions électriques

Le monopole de l'Etat en matière de transmissions électriques n'est qu'une variété du monopole plus général des moyens de transport de la correspondance. Au fur et à mesure des découvertes de la science et de leurs applications techniques l'on assiste à une action progressive de l'Etat pour étendre ce monopole aux nouveaux procédés mis en œuvre, action qui dépasse même son objet et qui atteint tout envoi de signaux, même sans caractère de correspondance.

Le monopole de l'administration des postes est très ancien. Etabli, vers l'an 807, par Charlemagne, il fut confirmé par Louis XI, par Louis XIII et Louis XIV. Des arrêts du Conseil, des 18 Juin et 29 novembre 1681, protégèrent le privilège du fermier des postes en frappant d'une peine ceux qui y porteraient atteinte. Ce privilège fut maintenu et confirmé par : l'arrêt du Conseil du 3 Février 1728 et le décret

(1) Voir sur toute cette question l'ouvrage de M. J. D. Ricard *Droit et Jurisprudence, en matière de Postes, Télégraphes, Téléphone* tome I (Sirey 1931).

des 26-29 août 1790, sur la direction et l'administration générale des postes (article 4) ; — L'article 1^{er} de l'arrêté du 27 prairial an IX (16 Juin 1801), qui renouvelle les défenses faites aux entrepreneurs de voitures libres de transporter les lettres, journaux, etc... ; — L'ordonnance des 9-16 janvier 1822 contenant de nouvelles dispositions réglementaires pour l'administration des postes.

Le monopole des postes sous l'ancien régime est un monopole concédé. Il a fait l'objet de baux à ferme intermittents depuis 1604, ininterrompus depuis 1672. Ce bail à ferme repose sur un privilège attribué au fermier général, contre paiement par celui-ci d'une redevance forfaitaire. Toutes les confirmations ci-dessus indiquées du privilège-monopole intervinrent sur réclamations élevées par le fermier général qui se trouvait lésé dans la perception des redevances par la concurrence illicite des fraudeurs. Le monopole des postes a donc à l'origine un caractère nettement économique. C'est pendant la Révolution que ce monopole fut exploité pour la première fois en régie directe (décret des 23-24-30 Juillet 1793).

Ce monopole était sanctionné par des amendes et complété par un droit de perquisition et de saisie. Toutes dispositions que nous retrouverons, mais adaptées au monopole des transmissions électriques.

Cependant des moyens de correspondre plus rapidement que par courriers à chevaux étaient recherchés et le télégraphe optique inventé.

Le 24 Juillet 1793, la Convention prit un arrêté destiné à assurer le bon fonctionnement de la télégraphie aérienne, système Chappe, qui consistait, essentiellement, dans un ensemble de signaux aériens.

A) *La loi de 1837.*

Mais le besoin d'étendre à ce nouveau moyen de communication le monopole des correspondances ne se fait sen-

tir que beaucoup plus tard car le gouvernement jouissait d'un monopole de fait que personne ne songeait à lui contester. Ce n'est qu'en 1833 que la question se pose d'autoriser les particuliers à posséder leurs télégraphes privés. Cet abandon du monopole à une époque de troubles et de complots est très mal vu par le gouvernement qui se décide à inscrire dans la loi le monopole de fait dont il jouit. C'est l'origine de la loi du 2-6 Mai 1837, qui tient tout entière dans les dispositions suivantes :

« Quiconque transmettra, sans autorisation, des signaux d'un lieu à un autre, soit à l'aide de machines télégraphiques, soit par tout autre moyen, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs. — L'article 463 du Code Pénal est applicable aux dispositions de la présente loi. Le Tribunal ordonnera la destruction des postes, des machines ou moyens de transmission. »

La lecture des débats parlementaires montre que ce monopole avait un caractère nettement politique. Les idées qui l'inspiraient étaient celles de l'ordre et de la sûreté publique à assurer contre les fauteurs de troubles (1). Toutes idées qui sous Charles X avaient déjà fait écarter la fusion des Postes et des Télégraphes dans la même administration, le ministère de l'Intérieur n'ayant pas voulu se dessaisir de cet auxiliaire précieux de la police qu'était le télégraphe (2).

Ce texte capital, puisqu'il est à la base de tous les textes

(1) Déclarations de M. de Gasparin, ministre de l'Intérieur, à la Chambre des Pairs : « Personne n'ignore les immenses services qu'à toute époque, mais surtout dans les temps de troubles et d'émeutes, le télégraphe a rendus au Gouvernement. » (Arch. parlementaires 2^e série t. CVIII, p. 530). — Déclaration du Duc de Plaisance, rapporteur à la Chambre des Pairs : « C'est pour remédier aux dangers qu'il vous signale que le Gouvernement vous demande une loi nécessaire à la tranquillité de la France et au maintien de ses institutions » (Arch. parlem. 2^e série T. CIX, p. 460). — Rapport de Portalis à la Chambre des Députés : « On ne réfléchit pas assez à la responsabilité immense qui plane sur le gouvernement chargé de diriger une grande nation dans les voies de l'ordre et de la prospérité publique et à l'étendue de la surveillance que lui impose un tel devoir. La raison suffit pour nous convaincre qu'il doit nécessairement être investi de tous les moyens propres à la défense de la Société et qu'il ne peut, sans devenir criminel, renoncer à aucune de ces garanties ». (Arch. parlementaires, 2^e série T. CVII, p. 651).

(2) V. Belloc. — *La télégraphie historique*, p. 178. Voici les déclarations du ministre de l'Intérieur : « Le service des lignes télégraphiques se lie trop essentiellement à ce qui intéresse la police du royaume pour qu'il puisse être question de le séparer du département ministériel dans lequel elle se trouve placée ».

qui suivront et qui n'ont fait que reprendre et étendre ces dispositions, appelle deux observations :

D'abord il est extrêmement général. Il vise non seulement la correspondance, c'est-à-dire l'échange bilatéral de renseignements entre deux personnes bien déterminées, mais encore le simple envoi de signaux, même de caractère unilatéral et ne s'adressant pas à un correspondant connu. C'est que le caractère de police du monopole est ici prédominant et que tout « signal » peut contenir, à l'insu de l'administration un germe de troubles et de complot (1).

(1) Voici ce que dit, au sujet de l'application de la loi de 1837, M. Ricard dans son ouvrage « *Droit et jurisprudence en matière de Postes, Télégraphes, Téléphones* » (Tome I, p. 75) :

« A propos de ce mot « signaux » employé par la loi du 2 Mai 1837 et reproduit avec le reste de la phrase dans le décret-loi du 27 Décembre 1851, Portalis, rapporteur de la commission à la Chambre des Députés, s'était demandé, lors de la discussion de la première de ces lois, si, à raison de la généralité des termes dont se servait le législateur, les signaux le plus indifférents seraient incriminés, si, par exemple, le fait de hisser un pavillon dans un village pour convoquer au marché les habitants des hameaux voisins serait punissable, ou encore, par exemple, le fait d'utiliser des pigeons voyageurs pour le transport d'une correspondance. Sur ce dernier point, il déclarait que l'emploi de pigeons voyageurs ne pouvait être considéré comme équivalant à un signal, la valeur grammaticale des mots ne permettait ni une pareille assimilation, ni une pareille interprétation. Il estimait, au contraire, que dans la première hypothèse, comme il s'agissait véritablement d'un signal, la loi serait certainement applicable. Et il ajoutait : « Il faut qu'une loi de la nature de celle qui nous occupe se serve de termes clairs et précis ; car c'est une loi prohibitive : elle crée des délits, des contraventions qui ne laissent pas au juge la liberté de rechercher l'intention de leurs auteurs, mais seulement le soin de vérifier le fait de la désobéissance ; elle constitue illicite un acte qui de sa nature et considéré en lui-même peut être parfaitement innocent. Votre commission vous propose de remédier à cet inconvénient par un amendement qui a pour but de donner au juge la faculté d'adoucir, selon les cas, la peine portée par la loi. »

Le caractère rigoureux de la loi recommandait par cela même la plus grande prudence à l'Administration. Aussi, voyons-nous que, dans une circulaire du 25 Novembre 1852, le Ministre de l'Intérieur lui-même est amené à déclarer qu'il n'y a pas lieu d'empêcher les signaux entrés dans la vie habituelle et relatifs aux travaux des champs ou de l'industrie. Et, trente-neuf ans plus tard, à l'appui du projet de loi sur le monopole des lignes télégraphiques et électriques et sur le service de la correspondance télégraphique privée présenté en 1891 par M. Jules Roche, ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies, celui-ci déclarait dans l'exposé des motifs destinés à expliquer et à justifier les modifications apportées par le projet aux dispositions essentielles de la loi du 2 mai 1837 et du décret-loi du 27 décembre 1851 : « Ces dispositions ont paru susceptibles d'atténuation, en ce qui concerne notamment le principe même du monopole auquel les législateurs de 1837 et de 1851 avaient donné une portée certainement excessive. En s'inspirant, en effet, de l'esprit et de la lettre des lois existantes, l'Etat serait fondé à imposer son intervention et à exercer son droit d'autorisation chaque fois qu'un particulier quelconque voudrait transmettre, n'importe où, des signaux quelconques, « si innocents fussent-ils » (Rapport de Portalis). L'Etat, sans doute, n'exagère plus, à ce point, ces procédés vexatoires ; mais il pourrait le faire légalement ; il semble donc préférable de restreindre ses prérogatives nécessaires, en limitant les droits du monopole à l'établissement et à l'exploitation des lignes par lesquelles peuvent se transmettre les signaux destinés à l'échange de la correspondance tant publique que privée. » Mais ce projet de loi n'a jamais abouti. »

La généralité du texte s'étend encore aux *moyens* mis en œuvre. C'était le télégraphe optique qui était alors employé, mais le législateur avait formellement prévu d'englober les inventions à venir. Il l'a prouvé en insérant dans le texte les mots « soit par tout autre moyen » que commentait ainsi Portalis :

« L'esprit humain est inépuisable en ressources nouvelles, et il s'agit ici de prévoir ce qui n'existe pas encore, ce qui n'a été ni connu, ni imaginé et qui pourrait être inventé pour éluder l'application de la loi, si des expressions trop restrictives venaient enchaîner la conscience du juge. Il faut atteindre toutes les combinaisons à l'aide desquelles on pourrait arriver à ce résultat. » (1)

Une seconde observation qu'appelle ce texte est qu'il réserve aux particuliers la faculté de communiquer par signaux à la condition d'y avoir été spécialement autorisés. C'est la nécessité de cette autorisation qui constitue le monopole en matière de télégraphie. Ce monopole n'est pas, comme pour la poste, un monopole à caractère financier, c'est un monopole à caractère de police. Par suite il admet des dérogations par autorisations de police, et n'implique pas nécessairement l'exploitation par l'Etat. Mais il exige que tout usage de cet instrument soit précédé d'une autorisation, un peu comme le port d'armes par les particuliers réclame une permission spéciale.

C'est surtout la télégraphie électrique qui va faire jouer cette clause d'autorisation. La rapidité des communications qu'elle établit fait d'elle un agent remarquable de transport des nouvelles. Elle intéresse le public à un point que n'a jamais fait la télégraphie optique. En particulier les chemins de fer qui se créent à la même époque voient dans le télégraphe électrique un précieux auxiliaire pour leur exploitation. Les compagnies demandèrent et obtinrent l'autorisa-

(1) Rapport à la Chambre des députés au nom de la Commission chargée de l'examen du projet de loi sur les lignes télégraphiques, séance du 28 février 1837. (Archives Parlementaires, 2^e série T. CVII, p. 651). Et dans le même rapport : « s'il apparaît un mode nouveau de *communication des idées* à de grandes distances avec une célérité inaccoutumée, il (le gouvernement) doit s'en *approprier l'usage à tout prix* : la jouissance d'un tel moyen de correspondance est de son droit. »

tion d'établir les appareils de transmission de signaux électriques, nécessaires au fonctionnement du service public qu'elles doivent assurer.

B) *La loi de 1850.*

L'opinion de son côté insistait très fortement pour que le public put profiter de ce nouveau moyen d'échange de la pensée. Le mouvement d'opinion fut tel que le Gouvernement dût céder et qu'il accepta de mettre à la disposition du public le service du télégraphe d'Etat. Ce fut l'objet de la loi du 29 Novembre-8 Décembre 1850 sur la correspondance télégraphique privée qui a créé le service public des communications télégraphiques.

Bien que l'Etat assurât lui-même la transmission de cette correspondance le projet rencontra à l'assemblée législative une très vive opposition. Il fut d'abord repoussé, mais il fut repris et voté grâce à l'insertion de deux clauses garantissant les prérogatives de l'Etat : contrôle des correspondances et possibilité de suspendre les transmissions. En outre, l'usage du télégraphe par les particuliers était subordonné aux besoins du service télégraphique officiel. Enfin l'Etat n'est soumis à aucune responsabilité à raison de ce service.

C) *Le décret-loi de 1851.*

En même temps le besoin se fait sentir de protéger les organes matériels qui assurent le fonctionnement du télégraphe, et en particulier les lignes. C'est l'objet du décret-loi du 27 Décembre 1851 (1). Nous n'en retiendrons que l'article 1^{er} qui seul nous intéresse :

« Article 1^{er}. — Aucune ligne télégraphique ne peut être établie ou employée à la transmission des correspondances que par le Gouvernement ou avec son autorisation.

« Quiconque transmettra *sans autorisation des signaux* d'un lieu à un autre, soit à l'aide de machines télégraphiques, soit

(1) Ce décret a été validé après coup par l'art 58 § de la constitution du 14 janvier 1852.

« par tout autre moyen, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 1.000 à 10.000 Francs.

« En cas de condamnation, le Gouvernement pourra ordonner la destruction des appareils et machines télégraphiques. »

D'autre part, l'article 13 conserve le bénéfice de l'article 463 du Code Pénal, prévu par la loi de 1837. Cet article, nous le savons, a pour but de permettre au juge d'atténuer les peines prévues par le décret.

Ce texte reprend les dispositions de la loi de 1837 en y ajoutant des prescriptions concernant l'établissement et l'emploi des lignes. Il faut remarquer tout de suite que seul l'acte de la transmission est puni. Aucune poursuite ne peut donc être intentée au constructeur de la ligne, tant qu'elle n'est pas entrée en fonctionnement. Le constructeur ne peut être poursuivi qu'en qualité de complice du transmetteur. D'autre part, la possibilité d'une autorisation est maintenue pour la transmission et étendue à la construction de la ligne.

Ainsi que nous l'avons dit ce furent les compagnies de chemins de fer qui bénéficièrent des premières autorisations. Puis diverses autorisations furent données à des Compagnies de Câbles sous-marins, la pose et l'entretien de ces lignes se faisant suivant une technique spéciale, à laquelle l'Etat n'était pas alors préparé. Mais il s'en réservait un contrôle rigoureux. En outre quelques autorisations pour des lignes télégraphiques privées sont accordées jusqu'à ce que la loi du 5 avril 1878 et le décret du 13 mai 1879 aient codifié la matière des lignes étrangères au réseau de l'Etat, dites lignes d'intérêt privé.

D) *Les lignes d'intérêt privé.*

Pour ces lignes des autorisations sont accordées conformément au décret de 1851 et dans les limites suivantes :

D'abord pour les lignes qui ne sortent pas d'un domaine privé et conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 20 Mai 1890 point n'est besoin d'autorisation. Le décret de 1851 ne s'applique en effet d'après cet avis « qu'aux actes et relations en quelque sorte extérieurs des citoyens entre eux ».

Restent les lignes qui font communiquer (1) un particulier, soit avec le réseau général de l'Etat, soit avec un autre particulier co-intéressé, ou avec d'autres établissements du même particulier. Les premières sont déclarées appartenir à l'Etat et sont assujetties aux conditions des lignes du réseau général. Pour les secondes la loi laisse au ministre le soin de décider si elles peuvent être construites par l'Etat et rester sa propriété ou par les particuliers. Dans les deux cas une redevance spéciale est prévue.

Le monopole de l'Etat est encore ici sauvegardé (Article 3) par le maintien du principe de l'autorisation prévue au décret du 27 Décembre 1851. Cette autorisation est d'ailleurs facultative, le ministre pouvant toujours la refuser, sans avoir à motiver sa décision.

E) L'arrêt du Conseil d'Etat du 24 Juillet 1891.

L'apparition du téléphone vers 1878 n'a rien apporté de nouveau à la législation en vigueur. Ce nouveau moyen de communication fut aussitôt classé, par la jurisprudence, dans les catégories visées par la législation antérieure (2). Cependant il posa une question intéressante, celle de la concession du service public des communications téléphoniques. En effet la nouveauté du système, l'inconnu que présentait l'établissement des réseaux paraissaient difficilement compatibles, à cette époque, avec l'exploitation par l'Etat. Une de-

(1) La loi parle (Article 1) de lignes « employées à la transmission des correspondances ». Mais il a été jugé dans l'affaire Lipski que cette distinction entre signaux et correspondance ne pouvait être faite et le prévenu a été condamné par application du décret de 1851 (Tribunal Correctionnel de Bagnères, 11 Janvier 1908) — l'article 25 de la loi des finances du 30 Juillet 1913 étend d'ailleurs les dispositions du décret de 1851 aux lignes privées « quelle que soit la nature des communications échangées ». La loi vise les lignes téléphoniques de secours pour les distributeurs d'Energie Electrique.

(2) Le rapport de M. G. Cochery sur la loi du 16 juillet 1889 (J. O. annexe 3765, séance de la Chambre des Députés du 28 Mai 1889, p. 4) indique que les appareils téléphoniques ne sont qu'une variété d'appareils télégraphiques. Ces derniers ne sont en effet pas tous des appareils écrivant, la réception au son étant fréquente et précisant l'analogie avec le téléphone. Ce point de vue a été affirmé par plusieurs arrêts du Conseil d'Etat : 12 janvier 1894 Crété et Sert ; 15 juin 1894 Allard ; 23 mars 1906 Chauvin avec note d'Hauriou (S. 1908 3, 17). — Même Jurisprudence à l'étranger : Angleterre, Attorney General C/ Edison Teleph Co — Allemagne, Trib. d'Empire 28 février 1889 et loi du 5 juin 1889 — Belgique, loi du 11 février 1888 — Suisse, loi du 26 juin 1889 (V. Dupond, R. D, P. Avril, Mai, Juin 1928, la T. S. F. et le droit public interne).

mande de concession fût adressée au ministère en 1879. Celui-ci accorda des autorisations d'établissement de réseaux téléphoniques aux conditions prévues par le décret de 1851. C'est ce que précise l'arrêté du 26 Juin 1879 : « L'autorisation donnée aux risques et périls du permissionnaire n'impliquera aucune espèce de privilège à son profit, à quelque titre que ce soit, toutes autres autorisations semblables pouvant être accordées sans donner lieu à aucune indemnité et l'Etat se réservant d'exploiter lui-même dans les conditions qui lui conviendraient. Elle lui sera personnelle et ne pourra être transmise à d'autres sans l'autorisation expresse et par écrit du ministre des Postes et des Télégraphes. Elle sera valable pour cinq années, sauf renouvellement ultérieur ».

L'on ne peut donc affirmer, étant donné le très court délai accordé et les conditions précaires et révocables de l'autorisation qu'on fut en présence d'une concession. D'ailleurs le service public des téléphones n'existait pas encore, la période des essais n'étant pas encore close.

En 1884 à l'expiration du délai se posa la question du renouvellement de l'autorisation. Celle-ci fut renouvelée pour cinq ans encore le 8 Juillet. Mais deux ans après une convention fut signée par le ministre, d'abord avec le représentant de la Société en formation le 22 Juillet, puis le 26 Novembre avec les directeurs de la *Société Générale des Téléphones* à l'effet de concéder tous les réseaux de France créés ou à créer pour une durée de trente-cinq ans et à titre exclusif, avec renonciation pour l'Etat au droit de rachat avant la quinzième année. Un projet de loi déposé le 18 Janvier 1887 pour approbation de la deuxième convention fut repoussé sans débat par la Chambre le 19 mars 1889.

Par suite dès avril le gouvernement fit connaître à la société son intention de racheter ses installations à la date du 1^{er} Septembre. La Société voulut se prévaloir de la première convention que le Gouvernement n'avait pas soumise à ratification par les Chambres et qu'elle déclarait par suite valable, à défaut de la seconde ; elle refusa la cession, le Gouverne-

ment prit alors possession des installations après inventaire, le 1^{er} Septembre en exécution d'un arrêté ministériel du 30 Août. Le procès intenté à l'Etat par la Société fut jugé par le Conseil de Préfecture de la Seine les 17 et 27 Février 1890. L'arrêt du Conseil d'Etat est du 24 Juillet 1891 (1).

Cet arrêt est très intéressant car il tranche une question assez discutée, celle de la concession par l'Etat d'une partie de son monopole télégraphique. Le Conseil d'Etat a déclaré que la convention du 22 Juillet 1880 « contenait une cession du droit exclusif, que le Gouvernement tient de la loi du 2 Mai 1837 et du décret-loi du 27 Décembre 1851, d'établir et d'employer des lignes électriques pour la transmission des correspondances et de percevoir des taxes afférentes à l'exécution de ce service public ; qu'il suit de-là que ce traité ne pouvait devenir valable qu'en vertu de l'approbation législative ». Ainsi est posé un important principe dont nous retrouvons l'application dans la suite : principe suivant lequel toute « concession de monopole » doit faire l'objet d'une convention approuvée par une loi. C'est qu'en effet, ainsi que le signale M. Hauriou dans la note sous cet arrêt, dans toute concession de monopole « il y a avant tout un impôt et une décision sur le mode de perception de cet impôt ». Le produit des monopoles de l'Etat figure au budget et même ceux qui n'ont pas un caractère fiscal sont essentiellement productifs de recettes. « Cette considération suffit, ajoute M. Hauriou, pour justifier l'intervention du Parlement qu'il y ait ou non des considérations de sécurité générale à l'appui, que l'opération puisse ou ne puisse pas s'analyser en concession de travaux publics qu'elle suppose ou ne suppose pas une concession sur le domaine public (2).

Ainsi le monopole des transmissions électriques s'est précisé peu à peu dans le courant du XIX^e siècle. Ce monopole

(1) Sirey 1893, 3^e partie, p. 97, avec note de M. Hauriou.

(2) M. Jèze fait remarquer qu'en outre, en ce qui concerne les concessions à titre exclusif c'est-à-dire avec engagement de l'Etat de ne pas favoriser une concurrence au concessionnaire, il y a abandon de compétence par les agents de l'Etat, ce qui suffit à rendre nécessaire une loi. (*Principes généraux du droit public*, tome III, p. 371).

s'est étendu à toutes les applications de l'électricité en tant qu'elles facilitent la transmission de signaux. D'autre part ce monopole comporte un caractère de police qui rend très difficile son abandon au profit des particuliers. Cet abandon ne pourra se faire que dans des circonstances où l'ordre public n'est manifestement pas en jeu (correspondance entre deux particuliers bien définis, sans extension possible de cette relation à d'autres correspondants indéterminés — lignes privées), ou, sous réserve d'un contrôle très étroit de l'Etat, dans des cas où les nécessités techniques l'exigent (exploitation des chemins de fer, câbles sous-marins) et sans que le concessionnaire puisse être en rapport avec le public pour le dépôt ou la remise des correspondances.

Dans tous les autres cas ce monopole apparaît comme une de ces prérogatives essentielles de la puissance publique telles que la police, la justice dont notre droit moderne n'admet plus la concession à des particuliers. A cet égard le monopole issu du décret de 1851 est complètement différent du monopole postal. Son caractère économique et industriel est tout à fait au second plan, son caractère politique et gouvernemental au premier. Tel est le sens profond de l'opposition qu'a toujours manifestée le Parlement à tout projet de concession de ce service public. Il ne peut admettre que des autorisations précaires et révocables, simples tolérances de police.

§ 2. — Le monopole des transmissions radioélectriques.

L'apparition de la radiotélégraphie et de la radioélectricité n'a nécessité aucune loi nouvelle pour que le monopole dérivé de la loi de 1851 englobât cette nouvelle technique des transmissions. La généralité des termes employés par le législateur de 1837 et celui de 1851 permettait d'étendre le monopole à cette nouvelle catégorie de signaux (1).

(1) Il faut d'ailleurs remarquer que la loi de 1837 avait visé le télégraphe optique (Système Chappe). Or le télégraphe optique est plus proche de la radiotélégraphie que de la télégraphie électrique avec fil. Tous deux utilisent en effet des vibrations de l'éther, dont la période seule diffère. D'ailleurs les derniers essais de transmissions radioélectriques utilisent des vibrations voisines de celles de la lumière et ont ouvert la voie à ce qu'on appelle la télégraphie « infra optique ».

A) *Décrets de 1903, 1904 et 1907.*

C'est pourquoi aucune législation ne fut nécessaire dès le début pour la radioélectricité. Ce furent des règlements qui régirent cette nouvelle branche de la télégraphie. Le premier est contenu dans le décret du 7 Février 1903. Ce décret vise les lois antérieures sur la correspondance télégraphique et le décret-loi du 27 Décembre 1851. Il pose à nouveau dans son article premier le principe du monopole et l'application au domaine de la radioélectricité :

L'Administration des Postes et Télégraphes est seule chargée de l'établissement et de l'exploitation des postes de télégraphie sans fil destinés à l'échange de la correspondance officielle ou privée. »

Ce principe posé, le décret prévoit deux sortes d'exceptions : la première n'était pas jusqu'alors prévue pour la télégraphie ordinaire, elle concerne les postes desservant d'autres administrations : marine, guerre, etc... Il n'y a pas là une exception au principe du monopole tel que l'a posé le décret de 1851, mais une modalité différente d'organisation de la gestion par l'Etat de ce monopole. La deuxième exception vise les postes « destinés à l'échange de correspondances d'intérêt privé » qui pourront être autorisés « par application du décret-loi de 1851 » et par analogie avec les lignes d'intérêt privé. Toutefois il faut remarquer ici que ces postes tout en échangeant des communications privées sont, par la nature des choses, en relation avec tous les autres postes du réseau de T. S. F. puisque une émission de T. S. F. atteint tous les points de l'espace. Par suite l'analogie véritable aurait dû être avec les lignes privées du réseau général qui, nous l'avons vu, sont construites par l'Etat et restent sa propriété.

Quoiqu'il en soit le régime fut précisé par divers décrets, celui du 27 février 1904 puis celui du 5 Mars 1907. Ces décrets ont pour but de réglementer les postes de T. S. F. affectés au service d'autres ministères. Par le premier l'Administration des P. T. T. reste seule exploitante. Par le second elle doit

abandonner aux ministères intéressés les stations affectées à leur usage. Les attributions de l'Administration des P. T. T. sur ces postes sont transférées à une Commission Interministérielle. D'autre part ces stations peuvent être ouvertes à la correspondance privée, la perception des taxes étant toutefois centralisée entre les mains de l'Administration des P. T. T. Tous ces décrets, répétons-le, respectent absolument le monopole d'Etat, se contentant de modifier les modalités d'application précédemment en vigueur.

Dès cette époque la jurisprudence rencontre l'occasion d'étendre aux communications radiotélégraphiques le monopole issu du décret de 1851. C'est à l'occasion de l'affaire Popp. Le directeur de la « Société Française des télégraphes et téléphones sans fil » M. Popp avait passé outre au refus de l'Administration d'autoriser un poste de T. S. F. installé au Cap de la Hague et avait échangé des signaux radiotélégraphiques avec un paquebot allemand. L'Administration signala cette infraction au Parquet qui poursuivit et fit condamner deux auteurs du délit, dont Popp (1). Le Tribunal déclara les prévenus « coupables d'avoir..... transmis sans autorisation des signaux d'un lieu à un autre à l'aide de machines télégraphiques » sans distinguer entre la télégraphie avec fil et la radiotélégraphie.

Toutefois l'Administration des P. T. T. se préoccupait de faire sanctionner cette assimilation par une loi et en même temps de faire réglementer un point tout particulier de la transmission radioélectrique : *la réception*. Jusqu'alors, en effet, l'existence de la ligne avait intimement uni émission et réception. L'on peut dire que l'ensemble constitué par l'appareil émetteur, la ligne et le récepteur formait un système transmetteur bien déterminé et auquel s'appliquaient les prescriptions du décret du 27 Décembre 1851. — Il n'en est plus de même avec l'invention de la T. S. F. Une même émission parvient en tous points de l'espace où elle peut-être reçue par un

(1) Tribunal correctionnel de Cherbourg, 11 mai 1903, S. 1904, 2, 86.

appareil récepteur totalement indépendant du poste émetteur. Le seul lien qui les unit est l'existence d'une certaine clé : la longueur d'onde, dont par tâtonnements la détermination peut être facilement réalisée. L'opération de la transmission est donc, par cette nouvelle technique, complètement dissociée en émission et réception. Comme, d'autre part, des postes récepteurs peuvent être facilement installés il y a lieu d'étendre à eux le régime de l'autorisation en spécifiant bien que leur utilisation rentre dans l'opération de transmission visée par le décret de 1851, et qu'elle est passible des peines prévues au décret-loi.

En 1909, un projet de loi est déposé dont l'article premier spécifie : « Sur le territoire français, ou à bord de tout navire français, aucun dispositif radiotélégraphique ou radiotéléphonique ne peut-être établi ou employé à la transmission ou à la *réception* que par le Gouvernement ou avec son autorisation ». L'exposé des motifs précise d'ailleurs la portée du nouveau projet.

Il y était dit notamment :

« L'application des ondes hertziennes à la transmission des signaux et de la parole à longue distance a créé un nouveau mode de communication électrique qui nécessite une réglementation spéciale... Des postes radiotélégraphiques ou radiotéléphoniques peuvent être installés par des particuliers, soit à terre, soit à bord des navires, sans que l'Administration des Postes et des Télégraphes chargée de la police télégraphique puisse s'y opposer ; pour que des poursuites puissent être exercées, il faut constater et prouver des transmissions effectives de signaux. Cette réglementation permet ainsi la création des postes clandestins nuisibles, et pouvant même devenir dangereux. En effet, étant donné la facilité avec laquelle les antennes peuvent être dissimulées, et, d'autre part, les portées relativement considérables, obtenues actuellement avec de petites installations, ces postes pourraient, en temps de paix, troubler le fonctionnement des stations de l'Etat, et, en temps de guerre, être utilisés soit pour renseigner l'ennemi sur les mouvements de nos troupes, soit pour « capter » ou « brouiller » les communications officielles. Il importe donc, dans l'intérêt de la sécurité nationale, et pour le bon fonctionne-

ment du service public, dont les conditions générales ont été déterminées par la Convention de Berlin, qu'aucun dispositif radiotélégraphique ou radiotéléphonique ne puisse être établi sans l'autorisation de l'Administration des Postes et des Télégraphes et que des pénalités rigoureuses soient édictées contre les délinquants.

Il est également essentiel que les postes clandestins soient mis hors d'état de fonctionner aussitôt après qu'ils auront été découverts. La saisie immédiate des appareils est alors nécessaire, car nous n'avons pas ici, comme en télégraphie ordinaire, la ressource de couper la ligne pour supprimer toute communication.

En ce qui concerne les stations de bord françaises ou étrangères, se trouvant dans les eaux territoriales ou les ports français, des dispositions doivent être prises pour les empêcher d'entraver le service normal des navires de guerre français et des stations officielles.

Il y a, en effet, un intérêt primordial à ce que les communications officielles ou de service échangées entre les navires de guerre français, ou entre ces navires et une station côtière française, ne soient pas troublées ; il est, de même, indispensable que le service de la correspondance publique générale puisse s'effectuer sans difficulté.

Le projet de loi soumis à votre approbation a pour objet de mettre la législation télégraphique actuelle en harmonie avec les nécessités créées par l'emploi de la télégraphie et de la téléphonie sans fil et de compléter ainsi le décret-loi du 27 décembre 1851 ».

Deux autres projets de loi en 1913 et 1914 qui ne purent aboutir en raison des hostilités présentaient à peu près les mêmes caractéristiques. Un quatrième projet déposé en 1916 fut étudié et remanié par la Commission des Postes et télégraphes de la Chambre et ne fut pas rapporté.

B) *Les Décrets de 1917 et 1921.*

Dans l'impossibilité d'aboutir par voie législative, le gouvernement se décida à opérer par décret sans pouvoir toutefois appliquer les pénalités prévues dans les projets de loi. Telle est l'origine du décret du 24 février 1917.

Ce décret subordonnait à une autorisation du ministre des P. T. T., après avis des ministres de la guerre et de la

marine, le fonctionnement des postes radioélectriques aussi bien émetteurs que récepteurs et dans les mêmes conditions (Art. 3) sans tenir compte de la différence d'utilisation entre ces deux catégories de postes. Une redevance devait être acquittée par l'usager appelé « concessionnaire ».

L'article 2 portait que l'autorisation d'établir un poste radioélectrique de transmission n'est accordée aux particuliers qu'autant qu'il ne peut en résulter aucun inconvénient pour le fonctionnement des postes d'intérêt public. Des dispositions spéciales étaient prévues pour les postes de réception honoraires et météorologiques, pour lesquels les formalités d'autorisation étaient facilitées et la taxe moins élevée. Enfin des mesures particulières concernant le temps de guerre étaient édictées par les articles 5 et 6.

Ce décret a été modifié par le décret du 5 Mai 1921, qui porte, pour les postes radioélectriques récepteurs de toute nature, qu'un arrêté spécial à chaque catégorie fixera les conditions auxquelles pourront être autorisés ces postes.

C) L'arrêté du 30 Décembre 1922. Sa légalité.

L'arrêté du 30 Décembre 1922 réglementait, aux conditions prévues par ces deux décrets, la situation des postes de réception.

Cet arrêté est le premier à avoir fixé un régime des postes récepteurs considérés comme essentiellement différents des postes émetteurs. Il contient une innovation qui sera reprise dans la suite par tous les décrets postérieurs : pour le poste récepteur l'autorisation exigée par le décret de 1851 et qui caractérise le monopole, résulte, sauf opposition de l'Administration, d'une simple déclaration du propriétaire du poste, quand ce propriétaire est français. Sinon le régime reste celui de l'autorisation par le ministre. D'ailleurs (Article 4) le permissionnaire devra respecter le secret des correspondances qu'il pourrait capter et l'Administration se réserve sur ces postes tout contrôle qu'elle jugera utile, avec possibilité de requérir leur mise hors de fonctionnement.

Mais si l'Administration sentait ainsi la nécessité d'étendre le monopole aux opérations de réception, elle rencontrait, malgré l'organisation libérale de la réception, des résistances. En effet l'on se demandait si l'emploi d'un appareil d'une utilisation aussi universelle que l'appareil récepteur de T. S. F. était susceptible d'être réglementé dans un sens de monopole même atténué. Dans le courant de l'année 1923 plusieurs décisions de justice de paix contestèrent la légalité des décrets et arrêtés en question.

En particulier le tribunal de simple police de Sotteville lès-Rouen en date du 27 Juillet 1923 (1) avait déclaré illégaux les poursuites intentées au détenteur d'un poste récepteur de T. S. F. non autorisé, en posant ainsi la question de la légalité du décret de 1921 et de l'arrêté de 1922.

Une disposition législative s'imposait donc pour rendre obligatoires ces dispositions relatives à la réception des signaux (2).

§ 3. — Le monopole de la radiodiffusion.

La première émission de radiodiffusion a été faite le 2 Novembre 1920, à l'occasion de l'élection du Président Harding, à East Pittsburg (Etats-Unis) par la première station créée à cet effet dans le monde.

Les premières émissions de radiodiffusion, en France, remontent en novembre 1921 ; les expériences entreprises

(1) *Les Lois Nouvelles* Schaffhauser, 1^{er} décembre 1923 — 1^{re} partie, p. 261.

(2) Nous ne pouvons achever ce paragraphe consacré au monopole des communications radioélectriques sans parler d'une affaire qui a joué, pour la radio-électricité, le même rôle que l'affaire de la Société des Téléphones pour le téléphone. Il s'agit de la convention passée le 29 Octobre 1920 par M. Louis Deschamps, Sous-Secrétaire d'Etat aux P. T. T. avec la Compagnie générale de T. S. F. qui se substitua ultérieurement sa filiale la Société Radio-France. Cette convention a soulevé la plus vive opposition de la part des commissions parlementaires qui ont plusieurs fois et récemment encore réclamé qu'elle leur soit soumise pour ratification, elle ne l'a jamais été. On a beaucoup discuté sur la nature de cette convention : simple autorisation, concession ; sans doute (Article 8) aucun monopole n'est garanti à la compagnie, mais la longue durée de l'autorisation (30 ans), la concession des recettes avec reprise des installations par l'Etat en fin d'exploitation et rachat possible, l'établissement d'un tarif maximum (art. 12) et le contrôle de l'Etat en vue d'assurer la continuité du service (art. 5), lui donnent beaucoup de ressemblance avec la concession de Service Public. Nous avons vu pourquoi une telle concession en matière de télégraphie dépasse la compétence ministérielle, même quand il n'y a pas monopole exclusif.

par le poste militaire de la Tour Eiffel et la transmission par cette station, des prévisions du temps et de renseignements d'ordre économique et financier éveillèrent un intérêt très vif dans le public.

En Juin 1922, une société privée, qui faisait des recherches techniques ayant pour objet la mise au point des émissions radiophoniques, fut autorisée à titre provisoire à effectuer, pour essais, des émissions en utilisant une station établie tout d'abord à Levallois, puis transférée à Clichy.

Semblable autorisation fut accordée, en mai 1924 au journal *Le Petit Parisien*.

Parallèlement à l'initiative privée, l'administration des postes, télégraphes et téléphones organisait un réseau d'Etat. En 1922, une station fut montée à l'Ecole supérieure des postes, télégraphes et téléphones.

Sous quel régime fonctionnaient ces premiers postes de radiodiffusion privés ? C'est le régime normal des postes émetteurs privés; fixé par les décrets de 1917 et 1921, précisé par l'arrêté du 18 Juin 1921 en ce qui concerne les postes d'essais et d'expérience, qui leur fut appliqué. C'est en effet dans cette dernière catégorie que furent tout naturellement rangés ces nouveaux émetteurs dont le caractère de postes recherches était d'ailleurs très nettement accusé.

Les dispositions de cet arrêt étaient les suivantes :

« Les demandes d'autorisation sont adressées à l'Administration des Postes et des Télégraphes,

Les pétitionnaires doivent faire connaître l'endroit précis où fonctionnera le poste, indiquer les principales caractéristiques techniques de ce dernier (mode d'émission, puissance, longueur d'onde, etc...) et fournir un schéma de principe de l'installation à réaliser au début.

Ces renseignements doivent être accompagnés de toutes justifications utiles, quant au but poursuivi, lorsque le pétitionnaire se propose d'utiliser une puissance de plus de 100 watts et une longueur d'onde supérieure à 200 mètres.

Toutes les modifications importantes de principe apportées ultérieurement dans la constitution du poste concédé doivent également être notifiées à l'Administration des Postes et des Télégraphes qui examinera s'il y a lieu de rendre applicable à la nouvelle installation l'autorisation primitivement accordée (Art. 1).

Les autorisations accordées ne comportent aucun privilège et ne peuvent faire obstacle à ce que des autorisations de même nature soient accordées ultérieurement à un pétitionnaire quelconque. Elles ne peuvent être transférées à des tiers.

Les concessions sont accordées à titre essentiellement précaire et révocable.

En conséquence, l'Administration des Postes et des Télégraphes peut à toute époque et pour quelque cause que ce soit suspendre ou révoquer les autorisations accordées sans qu'elle soit tenue de payer une indemnité à quelque titre que ce soit, ni de faire connaître au concessionnaire les motifs de sa décision.

A la première réquisition de l'Administration des Postes et des Télégraphes, le concessionnaire doit immédiatement mettre son poste hors d'état de fonctionner. Un délai maximum d'un mois peut être accordé pour la suppression définitive du poste... (Art. 4).

Les postes concédés ne peuvent être utilisés que pour des recherches scientifiques ou des essais d'appareils ; ils ne peuvent servir, en aucun cas, à transmettre *des correspondances ayant un caractère personnel et actuel*, même dans l'intérêt particulier du seul concessionnaire. (Art. 5).

L'emploi par le concessionnaire d'un poste d'émission d'un poste de réception conjugué avec le précédent, entraîne pour ce concessionnaire l'obligation de se soumettre en outre aux dispositions réglementaires relatives à l'établissement ou à l'usage de postes radioélectriques récepteurs et par suite, d'adresser, à l'Administration des Postes et des Télégraphes la demande d'autorisation correspondante. (Art. 6) .

Le terme de concession est employé assez incorrectement par cet arrêté pour désigner des autorisations données en vertu du décret de 1851, sans fixation de durée ni exclusivité, au profit du pétitionnaire. Il a été adopté par ses rédacteurs en conformité avec le terme employé couramment

par la jurisprudence pour désigner le régime des lignes d'intérêt privé (1).

Cependant les essais se poursuivaient et finissaient par prendre l'importance d'un service régulier de radiodiffusion. Des émissions sont faites à heures fixes, diffusant de la musique, des conférences, des nouvelles. Il devient manifeste que cette forme d'émission ne peut continuer à être régie par le statut des postes d'essais et d'expériences, dont les postes de radiodiffusion débordaient de beaucoup la sphère d'activité. Une nouvelle réglementation plus complète et plus simple fut jugée nécessaire.

Mais une difficulté se présentait. Le caractère très spécial de la radiodiffusion était tout de suite apparu : ce n'était pas à un échange de correspondances que l'on pouvait assimiler la radiodiffusion ; ainsi que nous l'avons vu dans le premier chapitre de cette étude, c'est plutôt au journal, au théâtre, à l'école même que ressemblent ses émissions. Sans doute le terme « signaux » employé par le législateur de 1837 et repris par le décret de 1851, avait-il un caractère extrêmement général, si général qu'on avait cru devoir dans la pratique atténuer la portée des dispositions visées au décret. On pouvait cependant se demander si un texte bien antérieur à 1920 pouvait être appliqué à cette nouvelle forme de transmission de la pensée et s'il fallait, par un excès de scrupule juridique, sacrifier à l'interprétation littérale d'un texte antérieur à la découverte même de l'électricité, une des plus larges perspectives que le progrès technique ouvrait à l'esprit humain.

A) *L'Article 85 de la loi du 30 Juin 1923.*

C'est pour trancher ce point et aussi comme nous l'avons vu pour faire rentrer sans discussion possible l'opération de la réception dans le cadre du monopole que l'Administration

(1) Le Conseil d'Etat (16 novembre 1900, Leboucher *Sirey* 1903-3-12) parle « des concessionnaires de lignes téléphoniques d'intérêt privé. »

proposa à la Commission des finances du Sénat l'insertion dans la loi des finances d'un article ainsi conçu qui est devenu l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923 :

Article 35. — Les dispositions du décret-loi du 27 Décembre « 1851, relatif au monopole et à la police des lignes télégraphiques sont applicables à l'émission et à la réception des signaux « radioélectriques de toute nature. »

Ce texte fut proposé sans commentaires par la commission au Sénat qui l'adopta sans discussion. L'article en question fut voté par la Chambre également sans discussion (1). Il est certes surprenant de voir introduit dans la législation française un principe aussi important que le monopole de la radiodiffusion sans qu'aucune remarque n'ait même été échangée à son sujet et qu'aucun rapport de commission ne vienne en donner un commentaire.

Toutefois ce commentaire nous le trouvons dans l'exposé des motifs que l'Administration joignit au projet d'article qu'elle proposait à la commission des Finances.

Cet exposé des motifs ne permet aucune hésitation sur le caractère de généralité qu'on a voulu donner à la loi et que traduisent d'ailleurs très bien les termes de celle-ci. Il est ainsi conçu :

« L'Administration pense que le décret-loi précité qui étend aux signaux électriques de toute nature les dispositions précédemment édictées par la loi du 2 Mai 1837 sur le monopole de la télégraphie par le système Chappe est applicable en ce qui concerne la radiotélégraphie et la radiotéléphonie, aussi bien à l'émission qu'à la réception, celle-ci ne pouvant avoir lieu sans celle-là. Cette interprétation est bien celle qui résulte des travaux préparatoires de 1851 et, notamment, des opinions exposées à ce sujet par le rapporteur, le député Portalis. Cependant, certains juristes ne partagent pas cette façon de voir ; confondant la « transmission » qui comporte bien cependant le transport d'un point à un autre, donc une arrivée et un départ, avec la seule « émission », les uns prétendent que la « réception » est absolument libre et échappe aux dispositions du décret-loi précité. D'autres, allant

(1) J. O. Débats parlementaires 1923, Sénat, p. 1202 et 1219, Chambre, p. 2956.

plus loin font une distinction entre les signaux susceptibles de constituer une correspondance, c'est-à-dire se rapportant à des transmissions de nouvelles, relations d'affaires, etc... et les signaux radioélectriques émis sans intention de faire parvenir des messages, par exemple ceux effectués dans un but de réglage des appareils. Il est devenu indispensable de mettre fin à ce désaccord en précisant au plus tôt que la législation actuelle est applicable à tous les moyens offerts par la radioélectricité pour échanger des signaux à distance. Sans cette précaution et avec le développement rapide des postes privés radioélectriques, on peut craindre de voir s'établir des agences particulières qui, captant des télégrammes, quels qu'ils soient, se substituent à l'Etat pour la remise de ces correspondances à leurs destinataires. Il est possible qu'en vertu du principe de l'interprétation restrictive des lois pénales, les tribunaux saisis de faits de cette nature ne se croient pas fondés à prononcer les condamnations nécessaires. En outre de la concurrence fâcheuse qui pourrait ainsi être faite aux services publics, la connaissance et la divulgation des correspondances par des personnes qui ne sont pas tenues au secret professionnel pourraient avoir des conséquences graves en même temps qu'elle jetteraient le discrédit sur l'emploi de la T. S. F. Les expéditeurs et les destinataires des messages ont donc besoin d'être protégés contre les manœuvres de ce genre. A cette fin, l'Administration des P. T. T. propose d'insérer dans la loi de finances le texte ci-après : « Les dispositions du décret-loi du 27 décembre 1851 relatif au monopole et à la police des lignes télégraphiques sont applicables à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature. » (1).

L'expression de généralité des termes « de toute nature » suffirait d'ailleurs à obliger tout commentateur à faire rentrer la radiodiffusion dans le monopole. Le commentaire ci-dessus lève les dernières hésitations. Ce n'est plus seulement le genre d'appareils employés à la transmission qui est visé, ainsi que le faisait le décret de 1851, dont les termes « et par tout autre moyen » ont permis l'extension au télégraphe électrique, au téléphone et à la radiotélégraphie. C'est la *nature* même de la transmission qui est visée ici.

(1) Cité par Ricard : *Droit et jurisprudence en matière de P. T. T.*, p. 96, note 104.

Quelle que soit cette nature de signaux envoyés, correspondance, signaux de réglage, émission de Radiodiffusion, ces signaux rentrent dans les dispositions du décret de 1851, et sont soumis au monopole. Sans doute l'émission de radiodiffusion n'est pas nommée dans l'exposé des motifs ci-dessus, mais c'est à la prudence de l'Administration qu'il faut attribuer cette façon enveloppée de présenter « les signaux radioélectriques émis sans intention de faire parvenir des messages » et le choix de l'exemple invoqué « signaux de réglage ». L'Administration aura voulu éviter d'évoquer une matière déjà sujette à controverses violentes et dont le rappel aurait pu faire échouer le projet. Ce qu'il faut retenir de tout ceci c'est d'abord qu'au moment du vote de ce texte la radiodiffusion existait puisque les premiers postes fonctionnaient en 1922 (1). C'est d'autre part que l'argument repris depuis, qui distingue entre les émissions à caractère de correspondance et les autres, est visé et réfuté dans l'exposé des motifs.

B) *Les Décrets de 1923 et 1926.*

Les décrets pris postérieurement pour réglementer la radiodiffusion et que nous étudierons dans les chapitres suivants se réfèrent tous à l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923, qu'ils visent expressément et consacrent par suite cette extension du monopole à la Radiodiffusion.

Le décret du 24 Novembre 1923 ne fait que développer les conséquences juridiques de la loi de 1923 en établissant le régime des postes radioélectriques privés ; nous y retrouvons les deux innovations importantes de cette loi : la réception est pour la première fois réglementée à part de l'émission, le décret consacrant un titre spécial aux postes récepteurs ; la radiodiffusion reçoit pour la première fois un statut spécial distinct de celui des postes émetteurs ordinai-

(1) Il y en avait même un autorisé, La Compagnie Française radioélectrique avait obtenu sous le nom de « Radiola » l'autorisation de faire fonctionner un poste qui sera plus tard Radio-Paris. L'autorisation avait été accordée par lettre du 31 Octobre 1922.

res. Mais si le poste de radiodiffusion privé en raison des caractères propres de son fonctionnement est soumis à des règlements particuliers, il n'en reste pas moins classé dans la catégorie générale des postes émetteurs et soumis à autorisation (Article 10, § 2), de forme spéciale il est vrai, et au contrôle de la loi du 29 Novembre 1850 sur la correspondance télégraphique. Diverses autres dispositions que nous examinerons en détail dans le chapitre suivant renforcent encore cette nécessité de l'autorisation qui est, nous l'avons vu, le signe même du monopole.

Quant au décret du 28 Décembre 1926 il suffit de se reporter à l'exposé des motifs pour être convaincu qu'il adopte le même principe de monopole :

« Aucune question de principe ou de doctrine n'est vraiment engagée en l'espèce, si ce n'est le principe même du domaine éminent de l'Etat qui ne peut être prescrit ni aliéné.

« Il ne s'agit pas, comme on l'a dit de créer un monopole nouveau. Le monopole des communications et transmissions télégraphiques est depuis longtemps inscrit dans nos lois : la loi du 2 Mai 1837 et le décret du 28 Décembre 1851 dont les dispositions ont été expressément étendues à la radioélectricité par l'article 85 de la loi des Finances du 30 Juin 1923, posant le principe certain que la transmission de signaux ou de correspondances sans l'autorisation du gouvernement est un délit. »

Aucun doute n'est donc possible : en l'état actuel de la législation, l'émission de radiodiffusion rentre bien dans le monopole de l'Etat tel que la loi de 1837 en a posé le principe, au même titre que l'émission télégraphique ou téléphonique de correspondances et que tous les signaux électriques ou autres quels qu'ils soient. Sans doute la radiodiffusion possède des caractères juridiques et une importance sociale qui la classent tout à fait à part dans l'ensemble des communications et transmissions. Et peut-être serait-il souhaitable que ces caractères fussent consacrés par des dispositions insérées dans le droit positif. A cet égard un précédent intéressant mérite d'être noté.

Ce précédent concerne le transport des journaux et imprimés périodiques. Les facilités accordées à ce transport sont extrêmement importantes au point de vue politique et social car elles permettent la diffusion plus large des opinions et l'éducation politique et morale des citoyens. D'autre part ce genre d'écrits ne peut être rangé dans la catégorie des correspondances. Leur situation est à cet égard très semblable à celle des émissions de radiodiffusion.

Or, si l'arrêté du 27 prairial an IX qui constitue la base du monopole postal comprenait ces écrits dans les catégories soumises au monopole diverses lois en ont peu à peu exonéré les écrits politiques.

C'est d'abord la loi du 25 Juin 1856 qui excepte du monopole dans certaines conditions les ouvrages périodiques non politiques ; puis le décret du 16 Octobre 1870 qui étend ces exceptions aux journaux non politiques. Enfin et surtout l'article 8 de la loi du 6 Avril 1878 qui porte : « Les journaux, recueils, annales, mémoires et bulletins périodiques, ainsi que tous les imprimés sont exceptés de la prohibition établie par l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 prairial an IX, quel que soit leur poids, mais à la condition d'être expédiés soit sous bandes mobiles ou sous enveloppes ouvertes ou en paquets non cachetés et faciles à vérifier ».

Le monopole postal a donc été restreint au profit de la diffusion de la pensée par la presse, l'Etat se réservant un droit de vérification légitime. Il serait logique que le monopole des communications radioélectriques fut restreint dans des conditions semblables au profit de la radiodiffusion.

Cette réserve faite sur ce que devrait être le droit, l'on ne peut nier que le régime de fait ne soit le monopole. C'est ce que conteste cependant M. le professeur Mestre dans sa préface à l'ouvrage de M. Laffon-Montels (1) :

(1) *Le droit de la Radiodiffusion* (thèse Paris 1928).

« La situation inorganique de la T. S. F. française est due au régime juridique incohérent auquel on a prétendu la soumettre. Nos gouvernements se sont trouvés en présence d'une forme nouvelle dont le caractère inédit les a déconcertés. L'impuissance législative s'est manifestée en cette matière par une surabondance de textes velléitaires, contradictoires et sans vertu, et je ne crois pas qu'il soit possible de trouver dans tout notre Droit une législation plus incertaine et, pour tout dire, plus incohérente que la législation de la T. S. F.

« L'assimilation de la radiodiffusion avec l'exploitation télégraphique nous semble des plus fâcheuses car elle repose sur une confusion grave entre radiotélégraphie et radiodiffusion, qui n'ont au point de vue juridique et social rien de commun. La radiotélégraphie constitue, comme la poste ou le télégraphe, un moyen de communication entre des personnes déterminées : un expéditeur et un destinataire, qui, l'un et l'autre, sont susceptibles d'être individualisés. La radiodiffusion, au contraire implique une émission qui, partie d'un point déterminé et d'un auteur déterminable, va toucher le public le plus vaste qui soit et atteindre, même au delà des frontières, une foule dont, par la nature même des choses, il est tout-à-fait impossible d'individualiser les éléments.

« Si la radiotélégraphie n'est qu'une forme perfectionnée de la communication télégraphique, la radiodiffusion se rapproche au contraire de la presse qui, elle aussi, s'adresse à travers le monde à un public, moins vaste sans doute que celui qui écoute les émissions, mais tout aussi indéterminable que ce dernier. C'est donc, nous semble-t-il, beaucoup plus du régime de la presse que du régime télégraphique qu'une législation normale de la radiodiffusion devrait se rapprocher.

« Sans doute, il est nécessaire que, pour des raisons de technique et aussi d'ordre public, un régime de police et même de censure fonctionne ici dans des conditions plus strictes qu'en matière de presse, mais c'est partir d'une conception administrative erronée que de fonder *a priori* sur l'extension du monopole télégraphique le régime de la T. S. F. »

Cette critique de la législation française est à retenir en ce qui concerne le droit à créer en matière de radiodiffu-

sion (1). On ne peut cependant tomber d'accord avec M. Mestre quand il taxe la législation actuelle de la radioélectricité d'incohérence. Nous assistons au contraire dans ce domaine à un effort méthodique de l'Etat pour faire rentrer dans le monopole de 1851 toutes les applications nouvelles de la science à la technique des communications.

C) Caractère et portée du monopole des transmissions télégraphiques.

C'est que le monopole de l'Etat en matière télégraphique et téléphonique tel que l'ont défini la loi de 1837 et le décret de 1851 possède, nous l'avons vu, des caractères très spéciaux. Ce n'est pas un monopole de caractère industriel ou commercial, comme celui du tabac, des allumettes et même jusqu'à un certain point de la poste, c'est un monopole à caractère de police, au sens étroit de maintien de l'ordre politique. Le télégraphe et le téléphone sont des armes dont l'Etat entend se réserver la possession exclusive et desquelles on ne peut guère concevoir plus d'abandon aux particuliers que l'on n'en imagine, toutes proportions gardées, pour les fusils ou les mitrailleuses de la police et de l'armée.

Les autorisations accordées ne peuvent donc viser que des cas exceptionnels et elles ne peuvent, en aucune façon, lier l'Etat. C'est pourquoi elles ne peuvent résulter que d'un acte unilatéral dont le caractère précaire et révocable ne fasse aucun doute. L'autorisation pourrait, à certains égards être rapprochée de la permission de voirie ou du permis de stationnement (2). Mais la permission de voirie concerne le domaine et malgré une analogie tentante entre le domaine et l'éther où le poste privé est autorisé à établir une emprise

(1) En remarquant toutefois, ainsi que nous le ferons au chapitre VII, que cette critique porte beaucoup moins sur l'opération de l'émission, que sur celle de l'exécution des programmes. C'est le régime des programmes qui doit être rapproché de celui de la presse. Le transport des journaux aurait pu rester soumis au monopole sans empêcher la liberté de la presse de s'établir.

(2) Cette assimilation a été faite par M. E. Lafont à la tribune de la Chambre (Séance du 13 mars 1928, J. O., p. 1287). Nous citons plus bas (.....) les formules qu'il employait. A la même séance (J. O., p. 1287). M. Poincaré avait employé le mot de « permissions » au sujet de ces autorisations.

sous forme d'utilisation d'une longueur d'onde à lui spécialement affectée, on ne peut admettre la comparaison qui n'est qu'une simple image, aucune emprise n'existant en réalité. Le permis de stationnement revêt, lui, un caractère d'autorisation de police générale (1) qui le rapprocherait davantage de l'autorisation du décret de 1851. C'est la police de l'utilisation générale du domaine qui est en jeu, c'est-à-dire une police où se trouve intéressée dans une certaine mesure la sécurité du public qui emprunte le domaine. Mais à aucun degré cette sécurité n'est comparable à celle du corps social tout entier qui courrait les plus graves risques par suite de la violation du décret de 1851. Ces autorisations relèvent d'une police d'un ordre supérieur, et c'est pourquoi leur caractère est bien différent des permissions mentionnées plus haut. En particulier toute l'action de la jurisprudence pour consolider la situation des permissionnaires ne pourrait être transférée dans le domaine du télégraphe qu'avec la plus grande prudence et en tenant compte de ces différences essentielles.

A plus forte raison l'octroi par simple mesure administrative de concessions du droit d'émettre ne peut être imaginé. Que ce soit sous forme de concession d'un service public ou simplement d'une concession d'un type spécial analogue aux concessions d'occupation du domaine, c'est-à-dire d'une concession d'utilisation d'une longueur d'onde. Ce qui distingue essentiellement la concession, c'est en effet le caractère *contractuel* de l'acte qui lie l'Etat au même titre que le concessionnaire et qui crée au profit de ce dernier un véritable droit dont le contentieux de pleine juridiction est chargé de faire respecter l'existence par l'Administration. Par suite quelles que soient les clauses réservant à l'Etat une certaine latitude (rachat par exemple) il n'en demeure pas moins qu'en une matière où la plus grande liberté lui est nécessaire il peut se trouver gêné par le contrat en vigueur.

(2) V. Trotabas. *De l'utilisation du domaine public par les particuliers*, p. 84.

C'est pourquoi ce type d'autorisation portant concession n'a jamais paru compatible avec la législation des autorisations télégraphiques et c'est la raison pour laquelle le Parlement a toujours, à juste titre, soutenu qu'une loi devait sanctionner de pareilles conventions, une loi seule pouvant défaire ce que des lois antérieures avaient prescrit.

Reste la question de savoir si la radiodiffusion intéresse la police de l'ordre public au même degré que les communications télégraphiques et téléphoniques. Nous croyons y avoir répondu d'avance au chapitre premier en montrant d'une part les très grandes ressemblances techniques entre le poste de radiodiffusion et le poste de radiotéléphonie, d'autre part en soulignant l'importance de la radiodiffusion et les répercussions de ses émissions sur le corps social tout entier. Le contrôle des émissions de radiodiffusion doit donc se trouver entre les mains de l'Etat et c'est déjà un argument important pour ceux qui veulent rendre impossible la gestion par un autre que par lui des émissions électriques. Nous verrons dans la suite de cette étude la solution qui peut être envisagée pour donner toutefois satisfaction aux légitimes droits de la pensée et de l'art en matière de radiodiffusion.

CHAPITRE IV

L'établissement du statut provisoire de la Radiodiffusion

- § 1. **Première réglementation du Poste de Radiodiffusion.** — *Apparition de la notion juridique de Radiodiffusion. — Réglementation du poste de Radiodiffusion par le décret du 24 Novembre 1923. — Tentatives d'application. — Le régime qu'il institue. — La situation des postes privés à la veille du décret de 1926, les oppositions parlementaires. — Préparation du décret de 1926.*
- § 2. **Le décret du 28 décembre 1926.** — *Sa valeur légale. — Sa portée actuelle : partie caduque, partie en vigueur. — Le décret de 1926 organise le Service Public de la Radiodiffusion.*
- § 3. **La loi du 19 Mars 1928.** — *Son histoire. — Son application : Décrets du 7 Juillet 1928 et 24 Janvier 1919. — Le Plan de Prague. — Les Décrets du 10 Novembre 1930, l'amélioration du réseau d'Etat. — Le plan national de Radiodiffusion. — La situation de la Radiodiffusion française en 1931.*

§ 1. — Première réglementation du Poste de Radiodiffusion.

Nous avons vu dans le chapitre précédent comment le monopole de l'Etat sur les transmissions s'est progressivement étendu aux transmissions radioélectriques avec la double précision, d'une part que la réception des signaux était visée au même titre que leur émission, d'autre part que même les signaux de radiodiffusion étaient englobés dans le monopole.

La Radiodiffusion n'en était encore à cette date qu'à ses premiers pas. Toutefois quelques émissions régulières sont déjà effectuées en France. Nous avons vu que jusqu'alors la réglementation des postes d'essais et d'expériences a suffi au

contrôle de l'activité des postes de Radiodiffusion, et que ceux-ci n'avaient pas encore une individualité juridique propre.

L'année 1923 marque un pas décisif. L'article 85 de la Loi de finances du 30 Juin 1923, pour la première fois, consacre à leur égard le principe du monopole. D'autre part pour la première fois le poste de Radiodiffusion reçoit une réglementation particulière. C'est l'œuvre du décret du 24 Novembre 1923.

A) Le décret du 24 Novembre 1923.

La préparation du décret du 24 Novembre 1923 fut confiée à la Commission interministérielle instituée par arrêté du 18 Août 1921 dans le but de réglementer le droit de propriété des correspondances radiotélégraphiques. Il parut désirable d'encourager le développement de la radiotéléphonie dans toute la mesure où les postes radioélectriques privés pourraient fonctionner sans gêner les Services Publics et sans constituer un danger pour la sûreté de l'Etat et la Défense Nationale. Les possibilités d'émission étant malheureusement limitées par les nécessités techniques, il fut reconnu que l'utilisation des postes de radiodiffusion devait être soumise, à des conditions particulières qui, tout en favorisant l'essor de la science nouvelle devaient néanmoins sauvegarder l'intérêt général.

Tel fut l'objet du Décret du 24 Novembre 1923 auquel l'article 85 de la Loi des Finances du 30 Juin 1923 avait donné une base juridique incontestable.

Ce décret a été conçu dans un sens libéral ainsi qu'en témoigne le rapport qui le précède :

«... La commission interministérielle a estimé que l'établissement et l'utilisation des postes radio-électriques privés devaient être encouragés dans toute la mesure où ils pouvaient fonctionner sans gêner le service des postes publics, sans se brouiller entre eux et sans constituer un danger pour la sûreté de l'Etat et la défense nationale. »

Toutefois, contrairement à ce que l'on a pu dire, ce décret n'institue pas un régime de « *liberté contrôlée* » mais un régime spécial d'autorisations qui laissait à celles-ci le caractère de précarité qu'elles avaient antérieurement.

Dans l'analyse du décret de 1923, nous ne retiendrons que les passages qui intéressent le régime des postes privés de radiodiffusion, toute la partie concernant les postes récepteurs ainsi que les postes radio-électriques privés d'émission ayant été reprise par le décret de 1926. C'est en étudiant le régime institué par ce décret, qui est, pour ces postes, le régime actuellement en vigueur, que nous examinerons en détail ces dispositions.

Nous avons déjà vu qu'à la veille du décret de 1923 les seuls postes radioélectriques considérés dans les textes étaient des postes d'essais et d'expérience.

Les progrès faits par la radiodiffusion amènent les auteurs du décret de 1923 à distinguer entre les postes d'essais et les postes d'émission. Parmi ces derniers le décret distingue en outre les postes destinés à des « communications privées » et ceux destinés à la « diffusion publique des communications d'un intérêt général » (art. 9), c'est-à-dire à la radiodiffusion. Toutefois ces postes sont classés dans la catégorie des postes *privés* d'émission.

Ces derniers sont soumis à un régime spécial. Les postes destinés aux communications privées sont autorisés par le Sous-Secrétaire d'Etat des P. T. T. après avis d'une commission interministérielle et sauf opposition des ministres des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de la Guerre et de la Marine. Au contraire les postes de radiodiffusion, dits *postes de la 3^e catégorie*, ne peuvent être établis et exploités qu'en vertu de « conventions spéciales » conclues par le Sous-Secrétaire d'Etat des P. T. T. (Art. 10).

L'Article 12 prévoit l'établissement des conventions et des cahiers des charges annexés, après avis de la commission interministérielle déjà mentionnée. Les conditions tech-

niques, administratives et financières à insérer sont arrêtées « d'accord avec les ministres dont relèvent les postes affectés à un service public », c'est-à-dire des ministres dont les départements possèdent des postes radioélectriques transmettant des correspondances affectées à leurs services. En fait ce furent les ministres de la Guerre, Marine, Affaires Etrangères, Intérieur et Aéronautique qui furent représentées à la commission. Les clauses financières sont arrêtées d'accord avec le ministre des Finances.

En outre le Sous-Secrétaire d'Etat des P. T. T. peut dans les mêmes conditions, conclure des conventions pour l'utilisation, en dehors des heures de service public, des postes d'émission appartenant à l'Etat. Ce paragraphe visait l'utilisation éventuelle de la Tour Eiffel pour des émissions de radiodiffusion. L'antenne de la Tour Eiffel fut en effet louée de 1924 à 1926 à une entreprise privée (1).

Enfin des dispositions générales sont prévues pour tous les postes d'émission :

Les informations de toute nature transmises par les postes privés d'émission sont soumises au contrôle prévu par l'article 3 de la loi du 29 Novembre 1850.

Le nombre des postes émetteurs, dans une région donnée, peut être limité en tenant compte des possibilités de brouillage avec les postes de même nature. (Art. 11).

Les seuls types d'ondes susceptibles d'être autorisés, les puissances et les longueurs d'onde des postes privés, autres que les postes de radiodiffusion sont fixés par les articles 13 et 14 du décret qui prend le soin de préciser que « ces caractéristiques techniques restent, d'ailleurs, soumises à des restrictions éventuelles en raison des besoins des services publics ».

Les postes d'émission, qui sont divisés en cinq catégories, sont assujettis à une taxe de contrôle de 100 francs par an

(1) dirigée par M. Maurice Privat.

et par kilowatt ou fraction de kilowatt de puissance mesurée à l'alimentation.

Le décret édicte certaines mesures communes à tous les postes privés d'émission ou de réception :

Tous ces postes sont exploités et entretenus par les soins et aux frais et risques des permissionnaires. L'Etat n'est jamais soumis à une responsabilité quelconque. Les autorisations accordées sont personnelles et ne comportent aucun privilège. Elles sont révocables à tout moment, sans indemnité. La saisie provisoire des postes, appareils et installations est toujours possible si elle est exigée par les besoins de l'ordre, de la sûreté publique ou de la défense nationale.

B) Tentatives d'application du Décret de 1923.

La Commission interministérielle prévue à l'article 8 du décret de 1923 fut constituée par arrêtés des 12 et 16 Décembre 1923 (1). L'examen des conventions à conclure en application du décret de 1923 allait l'amener, ainsi que nous le verrons, à mettre sur pied un véritable projet de statut.

La Commission se réunit à la date du 30 Avril 1924, elle fut saisie par le Sous-Secrétaire d'Etat, d'un projet intéressant la Radiodiffusion.

A une note exposant les vues de l'Administration étaient joints les projets de conventions pour la concession de postes privés de Radiodiffusion ou l'utilisation de postes d'Etat et des cahiers des charges fixant les obligations essentielles

(1) Elle comprenait :

Président : M. Tirman, Conseiller d'Etat.

Vice-Président : M. P. Caillaux, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Membres : L'Inspecteur Général, vice-président du Comité technique des P. T. T.

Le Directeur de la T. S. F. à l'Administration des P. T. T.

Un représentant du ministère de la Guerre.

Un représentant du ministère de la Marine.

Un représentant du ministère des Affaires Etrangères.

Un représentant du ministère de l'Intérieur.

Un représentant du Sous-Secrétariat de l'Aéronautique.

Deux représentants des industries radioélectriques.

Un représentant de la Presse.

Trois représentants des usagers et amateurs de T. S. F.

Un représentants de l'Union des grandes associations Françaises.

(Voir Mestre, *Code de la T. S. F.*, p. 140).

de la concession. Pour répondre à cet appel pressant, la Commission se mit immédiatement à la tâche. Elle tint quatre séances pendant le mois de mai 1924. Ces travaux ont trouvé leur expression dans deux notes qui ont dégagé les conclusions de ses délibérations, qui ont été transmises au Ministre chargé des Postes et Télégraphes le 31 Mai 1924 et où nous trouvons déjà l'ébauche du décret de 1926.

La première de ces notes résumant les conclusions de la séance du 22 Mai indique les principes généraux de l'organisation qu'envisageait la Commission et qui, à son avis, devait répondre à des besoins à la fois nationaux et régionaux :

« L'organisation de la radiodiffusion devant répondre à des besoins régionaux et à des besoins nationaux, il y a lieu d'envisager l'établissement de postes régionaux et de postes généraux.

« a) *Organisation régionale.* — Elle pourrait comporter plusieurs postes de diffusion répartis sur le territoire français. La délimitation de la région serait conditionnée par les demandes et les affinités de vie sociale et serait techniquement réalisée par la limitation de la puissance.

b) *Organisation générale.* — Elle comporterait des postes à grande puissance à installer dans la région parisienne. La Commission a été d'avis qu'il n'y a pas lieu de prévoir des postes régionaux à Paris. Les postes de diffusion de la capitale devraient avoir une puissance assez grande pour leur permettre de rayonner non seulement sur tout le territoire français mais encore au delà des frontières.

Pour le choix des concessionnaires, la Commission s'est ralliée à la solution suivante : Seront seules retenues pour examen, les demandes qui émanent de pétitionnaires présentant toutes garanties au point de vue de l'honorabilité, de leurs capacités techniques, de leur surface commerciale et des moyens financiers dont ils disposent.

En outre, la Commission a estimé que les concessions ne pourraient comporter aucun privilège en faveur des titulaires et que l'Etat aurait la faculté d'admettre d'autres pétitionnaires au bénéfice des mêmes facilités.

Elle a jugé indispensable la constitution d'un Comité de rédaction qui fonctionnerait auprès de chaque concessionnaire et

qui serait spécialement chargé de veiller à la qualité de la matière diffusée. Les intéressés auraient l'obligation de suivre les directives de ce Comité, lequel pourrait être composé de personnalités marquantes du monde artistique, littéraire, etc...

Enfin, ces divers Comités de rédaction seraient placés sous le contrôle d'un organisme de coordination qui fonctionnerait à Paris et pour la constitution duquel il serait fait appel au concours de personnes qualifiées et des représentants des Ministères intéressés et notamment des Affaires Etrangères, de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts et de l'Intérieur.

Le matériel utilisé aussi bien pour la construction du poste que pour son exploitation devra être autant que possible demandé à l'industrie française.

La Commission a reconnu que la publicité est seule susceptible de fournir les moyens financiers indispensables à la vie des entreprises de Radiodiffusion.

Mais elle ne s'est pas montrée favorable à l'introduction dans les cahiers des charges et conventions de dispositions financières spéciales qui auraient pour effet d'associer le Trésor aux entreprises de publicité (1).

Elle a estimé à l'unanimité que l'interdiction de la publicité serait d'ailleurs une mesure inopérante en raison des facilités qui s'offrent pour faire de la publicité indirecte.

Mais elle est d'avis que la publicité doit être présentée sous une forme qui la rende acceptable par les auditeurs et sous des conditions de durée d'émission très limitée.

Il appartiendra aux Comités de rédaction et de coordination de veiller à ce que la publicité ne dégénère pas en abus. »

Une deuxième note du 30 Mai 1924 traçait les obligations essentielles d'ordre technique à imposer pour les postes de radiodiffusion et les sanctions de ces obligations. En soumettant à la date du 31 Mai 1924, ces conclusions au Ministre chargé des P. T. T., la Commission le pria de faire connaître s'il les approuvait, afin que l'étude de cette question puisse se poursuivre en pleine collaboration avec l'Administration.

(1) Toutefois, dans sa séance du 30 mai, après examen d'un projet de Société unique titulaire du droit exclusif de faire les émissions de publicité, la commission se prononça pour la création d'un office chargé de répartir les recettes prélevées par l'Etat sur les produits de la publicité et à affecter au développement de la Radiodiffusion.

Les conclusions adoptées par la Commission s'inspiraient en somme des considérations suivantes que M. Tirman résumait ainsi à la séance du 9 Décembre 1926 :

« Ni monopole d'Etat ni monopole privé de droit ou de fait, mais régime de liberté contrôlée s'accordant avec les intérêts des services publics, les prérogatives de l'Etat dans le domaine intellectuel et financier, son prestige et sa sécurité.

Nécessité pour les postes de radiodiffusion de satisfaire aux besoins nationaux ou régionaux ; de posséder les qualités techniques leur permettant de répondre à ce but ;

Susciter l'émulation par le jeu de la concurrence s'exerçant dans le sens d'une amélioration constante de la qualité des émissions.

Sanction comportant le retrait de la concession au cas où les sociétés exploitantes laisseraient périlcliter leur entreprise soit par incompétence, soit par inaction, soit par défaut d'adaptation aux progrès de la technique ;

Exploitation des postes avec toutes les possibilités que peut offrir un régime de liberté contrôlée et au besoin avec la participation des agents de l'Etat ;

Collaboration permanente entre les services publics et les entreprises concessionnaires en ce qui touche tant la recherche des progrès techniques que le choix de la matière à diffuser. »

Le Sous-Secrétaire d'Etat en possession de ces avis déclara qu'il se proposait de faire une étude approfondie de la question.

Entre temps les séances de la Commission étaient consacrées à l'examen des autorisations sollicitées par les postes privés des diverses catégories autres que la radiodiffusion. Au cours de ces séances des tendances se manifestèrent au sein de l'Administration pour restreindre dans la pratique l'application des dispositions du décret de 1923. Mais toujours la Commission, sous la haute direction de M. Tirman, envisagea l'octroi des autorisations sous l'aspect le plus élevé et eu égard aux progrès de la science et de l'industrie nationale. D'ailleurs la Commission ne tarda pas à s'apercevoir qu'aucune demande visant les postes émetteurs destinés à la diffusion

de communication d'intérêt général n'était soumise à son examen. Elle n'ignorait pas que de nombreuses requêtes pour ce dernier objet avaient été adressées à l'Administration des P. T. T. Parmi les pétitionnaires certains mêmes avaient demandé à la Commission directement de se saisir de l'examen de leurs projets. L'Administration avait été tenue informée de ces demandes pressantes mais elle ne manifesta pas le désir de recueillir à leur sujet l'avis de la Commission.

La Commission poursuivait ses travaux sans être à nouveau saisie par l'Administration de la question de la radio-diffusion. Dans ses séances du 9 Septembre 1924 et 3 Décembre 1925 elle adressa au ministre une réclamation à ce sujet, restée sans réponse. Entre temps M. P. Robert, chargé des P. T. T. dans le cabinet Herriot préparait un projet de statut que la chute du cabinet le 10 Avril 1925 ne lui permit pas de déposer. Dans ce projet apparaît le principe de la représentation des usagers, de l'Administration et des producteurs qui sera repris par M. Bokanowski. On arriva ainsi à la fin de l'année 1926.

En fait il existait, fin mai 1924, deux postes privés (Radio Paris et Petit Parisien) qui bénéficiaient seulement d'une autorisation précaire et temporaire, accordée sous la pression des besoins issus de l'essor rapide de l'industrie radioélectrique et des inclinations du public pour la radiophonie.

Escomptant l'institution d'un régime de liberté, un certain nombre de groupements et des particuliers n'attendaient pas pour monter et exploiter des postes émetteurs, les décisions du Parlement et ce malgré les interdictions qui leur furent notifiées : fin 1924, Radio Lyon et Radio Sud-Ouest ; en 1925, Radio Toulouse ; en 1916, Radio L. L., Radio Vitus, Radio Agen, Radio Béziers.

Les inconvénients de la multiplication des postes au point de vue des brouillages, l'afflux de demandes nouvelles qui ne pouvaient être satisfaites amenèrent l'Administration à envisager une organisation *nationale* de la Radiodif-

fusion. Elle demanda et elle obtint aux budgets de 1925 et de 1926 des crédits pour la création de postes d'émission destinés à constituer l'amorce d'un réseau radiophonique qui devait comporter l'établissement d'une station centrale puissante à Paris et de stations régionales en nombre suffisant pour qu'il fût possible d'assurer, en tous points du territoire, une audition convenable sur des postes récepteurs très simples. Ainsi apparaissent les premiers linéaments du réseau d'Etat.

C) *Régime institué par le décret de 1923.*

Il nous reste maintenant à dire un mot du régime institué par le décret de 1923. La Radiodiffusion est-elle considérée par les auteurs du décret comme un service d'intérêt général ou comme un service public ?

On peut affirmer que la notion de service public n'a pas encore fait son apparition malgré que le mot ait été incidemment prononcé dans les réunions de la Commission Intermministérielle chargée d'appliquer ce décret.

Sans doute le mot *convention* est écrit, et ce mot soulèvera, nous le verrons, de violentes oppositions au sein du Parlement contre l'application du décret à la Radiodiffusion, car il paraît lié à celui de *concession*. Mais cette dernière ne correspond nullement à la concession de service public, telle que l'a réalisée le contrat passé en 1920 par M. L. Deschamps avec la Compagnie Générale de T. S. F. pour l'exploitation de certaines liaisons radiotélégraphiques.

Le mot *concession* pourrait ici être précisé en « concession d'occupation ». L'autorisation donnée au « concessionnaire » d'occuper une bande de longueurs d'onde est assimilable à celle donnée à un particulier d'occuper le domaine public (1). Cette demande d'autorisation est d'ailleurs inspirée chez le pétitionnaire de mobiles d'ordre à la fois technique et

(1) Dans la pensée des auteurs du décret. Nous avons vu au chapitre III ce qu'il faut penser de cette assimilation.

financier. Il désire pouvoir expérimenter un procédé nouveau dans des conditions plus proches de la réalité que ne les lui procurent les postes d'expériences. Il désire surtout utiliser les ressources de la publicité qui, à cette époque, paraissent illimitées. On est frappé quand on suit les travaux de la Commission Interministérielle des propositions parfois naïves dont elle est saisie et qui utilisent les ressources de la publicité non seulement pour créer la Radiodiffusion d'Etat, mais même pour aider à l'équilibre du budget général !

Cette conception de la radiodiffusion n'est pas compatible avec la notion d'un service public à assurer. Le concessionnaire est donc ici un permissionnaire dont les prérogatives et les charges sont un peu différentes de celles du bénéficiaire d'une permission de voirie. La concession véritable est en effet fixée pour une durée déterminée (disposition d'ailleurs prévue à l'article 21) et elle est accompagnée d'un certain nombre d'obligations contenues dans un cahier des charges accepté par le concessionnaire. La permission, au contraire, est un acte unilatéral, et qui ne lie pas l'Etat pour une durée déterminée. Mais ces différences qui paraissent très nettes tendent dans la pratique à s'atténuer et l'on rencontre toute une série de permissions très voisines de la concession (1). C'est le cas qui nous occupe : la convention visée à l'article 12 ne correspondait qu'à une simple concession d'occupation exclusive de service public. Les conditions qu'elle prévoit font d'elle une entreprise d'intérêt général contrôlée, et c'est en définitive dans cette catégorie qu'il faut ranger l'entreprise de Radiodiffusion telle que la conçoit le décret du 24 Novembre 1923. Mais elle jouit d'une stabilité qui la différencie très nettement des autorisations accordées dans le cadre du décret de 1851 (2).

(1) Voir Mestre, note au *Sirey* sous l'arrêt Dijon, 17 mars 1913, S. 1917-2-115.

(2) Le décret du 24 novembre 1923 ne concerne que les postes privés, mais il est intéressant d'examiner dans quelle mesure la Radiodiffusion par les postes d'Etat constituait, avant le décret de 1926, un service public. C'est en effet ce décret qui lui a donné sa constitution et sa place dans l'organisation administrative.

Aucune disposition légale si ce n'est le vote de crédits budgétaires pour la cons-

D) *La situation des ports privés à la veille du décret de 1926. Les oppositions parlementaires.*

Nous saisissons maintenant quelle était la raison qui conduisit le gouvernement à ne pas faire usage de la procédure prévue par l'article 12 du décret de 1923 et à lui préférer une méthode absolument irrégulière de tolérance de fonctionnement donnée par simple lettre, pour deux postes (1) ou même de tolérance tout court !

C'est que le mot de *concession* en matière de T. S. F. évoquait dans l'esprit des membres du Parlement la convention du 29 Octobre 1920 dite « Convention Deschamps » par laquelle fût concédée l'exploitation de communications radiotélégraphiques. Et le Parlement avait toujours soutenu, à juste titre, nous l'avons vu, que toute concession en matière télégraphique devait faire l'objet d'une loi préalable votée par les Chambres. M. Fournier dans son discours du 9 Décembre 1926 (2), évoquait à la tribune de la Chambre le précédent de l'affaire Deschamps et faisait l'historique des engagements

truction et l'exploitation des postes de Radiodiffusion, n'a décidé de la création de ce service. La première loi de finances est celle du 30 Juin 1925 pour les postes de Lyon, Marseille, Toulouse et Bordeaux. Or, on admet généralement qu'il faut un texte de loi pour créer un nouveau service public. Mais c'est, nous semble-t-il, mal poser la question. Nous avons vu précédemment comment l'Administration des P. T. T. avait fait rentrer la Radiodiffusion dans le cadre du monopole de 1851. Cette Administration ayant la gestion du service public ainsi monopolisé, la Radiodiffusion y trouvait tout naturellement sa place sans intervention nouvelle du législateur. A cet égard l'on peut dire que c'est la loi du 30 juin 1923 qui a créé le service public de la Radiodiffusion, puisque c'est elle qui a consacré le maintien de la Radiodiffusion sous le régime du monopole.

C'est ainsi qu'il faut interpréter l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 Novembre 1931 dans l'affaire Frantz et Charny. (R. J. L. R. Janvier-Février 1932). Les faits vus remontent au 29 Septembre 1924 donc antérieurement au décret de 1926 et même au vote par le Parlement des crédits relatifs au poste émetteur en cause. Or le Conseil d'Etat a déclaré qu'il y avait *faute* et le commissaire du gouvernement M. Detton a dit :

« Il s'agit ici de la responsabilité d'un service public, vous êtes certainement compétents et les deux points qu'il faut examiner sont les suivants :

1° Y a-t-il eu faute du service d'émissions ? ... »

En 1924 et pour la gestion de ce service il n'y avait pas à distinguer entre l'émission radiotéléphonique et l'émission de Radiodiffusion, elles constituaient toutes deux le même service public. On ne peut donc prétendre que le Conseil d'Etat a reconnu en cette circonstance le caractère de service public de la Radiodiffusion, il s'est borné à constater que ce service était une branche du service public des transmissions électriques créé en vertu du décret de 1851.

(1) Radio-Paris autorisation du 29 mai 1923 renouvelant celle du 31 octobre 1922. Petit-Paris'en, 30 mai 1923.

(2) J. O. Débats parlementaires — Chambre 1926, p. 4241.

pris par les ministères successifs au sujet de la radio-diffusion. Nous ne saurions mieux faire que de citer les passages importants de son discours :

« Il semble que l'on veuille renouveler ce qui s'est passé en 1920 au sujet de la fameuse « convention Deschamps ». Il s'agissait alors de radiotélégraphie, et le sous-secrétaire d'Etat des postes, M. Louis Deschamps, sans consulter le Parlement, avait signé une convention d'un caractère absolument léonin pour l'Etat.

Je puis, avec d'autant plus de certitude, affirmer que M. Louis Deschamps avait outrepassé ses droits, que le Sénat s'est élevé, je ne dirai pas : avec violence — ce n'est pas dans les habitudes de cette Assemblée — mais avec rudesse et sévérité contre les agissements de ce sous-secrétaire d'Etat. M. Pouille et M. Jénouvrier ont été parmi les censeurs les plus impitoyables.

Les contrats de cette nature ayant toujours des conséquences financières importantes, doivent être soumis au Parlement et approuvés par lui avant leur signature par le ministre ou le sous-secrétaire d'Etat compétent.

J'espère qu'il me suffira d'avoir rappelé le précédent regrettable du contrat Louis Deschamps pour qu'on ne recommencé pas une comédie de cette nature.

Les dispositions de la loi de 1851, qui avait fixé les droits de l'Etat en matière télégraphique, ont été étendues à la radiotélégraphie et à la radiotéléphonie, par l'article 85 de la loi de finances de 1923. Le décret, qui a suivi au mois de novembre de la même année, a défini les conditions de réception et d'émission pour la radiophonie.

Tout ceci est extrêmement intéressant, car, à la suite de ce décret, entre M. Pierre Robert et M. Paul Laffont s'est échangée une correspondance au cours de laquelle M. Paul Laffont, alors sous-secrétaire d'Etat des postes, télégraphes et téléphones, a fait cette déclaration :

« Aucune convention comportant pour l'Administration des
« engagements autres que de simples autorisations précaires et
« révocables ne saurait être passée sans que le Parlement ait été
« mis à même de se prononcer sur un projet d'ensemble dressé
« après examen du Conseil supérieur des postes, télégraphes et
« téléphones et concernant la radiotéléphonie, tant générale que
« régionale. »

C'était à la date du 15 février 1924.

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — C'était sous un ministère que j'avais l'honneur de présider, et la question avait été délibérée en Conseil des ministres.

Soyez tranquille, la même jurisprudence sera maintenue.
(*Très bien ! Très bien !*)

M. Albert FOURNIER. — D'autres sous-secrétaires d'Etat et d'autres ministres ont pris des engagements tous également formels.

« A la date du 26 Novembre 1924, M. Pierre Robert déclarait très nettement :

« Je pense que le service radiotéléphonique devrait être organisé aussi comme service d'Etat, selon des modalités qui restent à étudier et à déterminer.

« Je me propose de consacrer ces principes dans un projet de loi que je déposerai ultérieurement, dès qu'il aura été arrêté, sur le bureau de la Chambre. »

Le 16 juin 1925, M. Chaumet, ministre du commerce, disait :

« Messieurs, en ce qui concerne l'organisation générale de la radiodiffusion, j'aurai l'honneur de m'expliquer devant les Chambres, car je n'établirai aucun régime sans l'assentiment préalable du Parlement. »

Le 24 Mars 1926, M. Daniel-Vincent déclarait :

« Puisqu'aussi bien il a ce goût de la littérature que nous « lui connaissons, M. Vaillant-Couturier me permettra de lui « rappeler le patient de Molière, qui voulait mourir selon les « règles. Lui, il veut payer selon la loi.

« Nous ne vous refuserons pas la loi. C'est précisément pour « préparer celle qui établira le statut que vous réclamez que « nous voulons d'abord procéder au recensement des usagers de « la radiophonie. »

E) *Préparation du décret de 1926.* — Nous arrivons ainsi à la fin de 1926. M. Poincaré et M. Bokanowski sont préoccupés de l'état de la radiophonie en France. M. Poincaré est en particulier soucieux de la propagande que font en Alsace les postes Allemands. Il prie son ministre chargé des P. T. T. d'étudier un projet de statut ainsi que les moyens propres à aboutir rapidement à un résultat.

Etant donné la situation générale le ministre estime qu'il est impossible de compter sur un nouvel effort des contribuable. Il s'adresse à l'industrie française et demande aux industriels de se grouper pour établir et exploiter un grand poste national équivalent aux plus grands postes étrangers existants ou projetés. Le S. P. I. R. accepte à l'unanimité de son Assemblée générale le 29 Octobre 1926 (1).

D'autre part le 9 Décembre M. Bokanowski vient assister à la séance de la commission interministérielle (2). Dans le discours qu'il adressa au ministre, M. Tirman traça le tableau suivant de la Radiodiffusion en France :

« Des individualités ou des collectivités pressées d'aboutir ont poursuivi la réalisation de leurs projets et placé l'Administration devant le fait accompli. Ainsi des postes considérables se sont édifiés en contravention aux textes réglementaires et on paraissait les ignorer.

Cependant la situation ainsi créée — qui frise un peu l'anarchie — se prolongeait et par la force des choses l'Administration fut amenée à donner des autorisations provisoires. Depuis d'autres postes se sont montés sans autorisation et continuent à fonctionner.

Je crois devoir souligner à nouveau les inconvénients d'une situation qui est préjudiciable aux intérêts supérieurs dont l'Etat a la sauvegarde. Pourtant, les dispositions du Décret du 24 Novembre 1923 pouvaient offrir des garanties sérieuses à ce point de vue par les obligations qui auraient été insérées dans les cahiers des charges accompagnant les conventions spéciales pour la concession de postes de diffusion. Aucun cahier des charges n'a été joint aux autorisations provisoires accordées jusqu'ici, les clauses financières sont encore à fixer ce qui prive le Trésor de recettes importantes. De plus on ne voit pas qu'on ait établi un programme d'ensemble. Les postes qui fonctionnent sans autorisation ne sont, cela va sans dire, astreints à aucune des obligations imposées par les règlements.

(1) Déclaration du Colonel Brenot à la Commission des Travaux Publics de la Chambre le 27 novembre 1929. (R. J. I. R. 1930, p. 67). S. P. I. R. désigne le Syndicat Professionnel de l'Industrie Radioélectrique. Chambre le 27 novembre 1929.

(2) Ce même jour une violente interpellation de M. A. Fournier sommait le ministre de ne pas avoir à passer de convention avec une société privée sous le régime du décret de 1923. Nous avons cité plus haut de longs extraits de ce discours.

En dehors des inconvénients d'ordre technique ou intellectuel qui en découlent les Sociétés ou organismes faisant des émissions à la faveur d'autorisations provisoires ou d'une tolérance tacite peuvent ne pas avoir le souci de perfectionner leur outillage, de développer leurs installations. Notre prestige mondial risque d'en souffrir. En fait, la France se trouve malheureusement aujourd'hui handicapée dans le domaine des émissions de radiodiffusion. Il est notoire que les amateurs français recherchent de préférence l'audition des postes étrangers. »

Le ministre, au cours de cette séance, demande à la commission de se prononcer sur les projets de convention et de cahier des charges qui pourraient être enfin passés avec des sociétés d'émission.

D'autre part, M. Paul Dupuy représentant l'industrie radioélectrique pose très nettement la question de principe sous cette forme :

« L'Administration des P. T. T. veut-elle exclusivement des postes d'Etat ou doit-elle autoriser l'installation de postes privés d'émission ?

S'il avait été possible de décider on aurait déjà certainement demandé au Parlement les moyens de faire une organisation meilleure. De deux choses l'une, ou l'Etat se réserve le droit exclusif de pourvoir lui-même à cette organisation ou il admet une coopération avec les particuliers sous un régime de liberté contrôlée.

« Et M. Tirman résume les points essentiels de la discussion :

« La Commission, dit-il, s'est prononcée en faveur des principes suivants :

« 1°. — Le régime de la radiodiffusion ne doit constituer ni un monopole d'Etat, ni un monopole de fait ou de droit. Il faut en rechercher les bases dans le cadre tracé par Décret du 25 Novembre 1923 et prévoir l'octroi de concession ne comportant aucun privilège.

« 2°. — Les concessionnaires devront être français ; s'il s'agit d'une Société celle-ci devra être constituée en conformité de la législation française avec part prépondérante assurée dans

tous les cas aux actionnaires français. L'Etat doit, de plus se réserver toutes les possibilités de contrôle au triple point de vue administratif, technique et financier. L'Administration pourrait utilement s'inspirer en cette matière des clauses insérées dans les cahiers des charges régissant la concession des chemins de fer.

3°. — Il est désirable de laisser une grande liberté aux concessionnaires dans le choix du matériel, en spécifiant toutefois que celui-ci devra répondre aux progrès incessants de la technique et avoir autant que possible une origine française.

« 4°. — L'exploitation technique devra être limitée dans le temps et dans l'espace, s'effectuer sous le contrôle et au besoin avec le concours de l'Administration.

« 5°. — La sûreté de l'Etat et le prestige national exigent d'une part, qu'un contrôle soit assuré par le Ministère de l'Intérieur et d'autre part, que les programmes soient élaborés suivant des directives données par les services publics compétents (Instruction Publique, Beaux-Arts, Affaires Etrangères, etc...).

« 6°. — La collaboration entre les concessionnaires et l'Administration doit se traduire par l'octroi à ceux-ci de toutes les facilités de liaisons électriques pouvant aider à la diffusion de manifestations d'intérêt général, sans privilège ni exclusivité.

« 7°. — Il y a lieu d'étudier les possibilités financières de la radiopublicité, laquelle doit être limitée dans le temps et de prévoir une participation de l'Etat aux bénéfices soit sous forme d'un prélèvement sur les recettes brutes, soit par la retenue d'un certain tantième sur les bénéfices nets. »

Dans la séance du 15 Décembre Mr. Bokanowski apportait à la Commission un projet de statut et faisait les déclarations suivantes :

« Pour tenir compte des opinions et des doctrines souvent divergentes émises en cette matière, le Ministre a cru devoir s'arrêter à une formule de *conciliation* seule susceptible, à son avis, d'entraîner l'adhésion du Parlement. Les bases en sont indiquées dans un projet de texte sur lequel il désire voir la Commission se prononcer sans délai.

La formule envisagée peut se schématiser ainsi :

Si l'administration disposait de crédits suffisants elle aurait pu avoir l'ambition de pourvoir par ses propres moyens à la Radiodiffusion..... D'autre part, il n'est pas possible de laisser le soin de l'organisation à l'initiative privée, s'exerçant librement. Il faut éviter l'établissement d'un monopole de fait. D'ailleurs, personne ne l'a demandé. Mais il paraît possible de recourir à cette initiative dans la mesure où les intérêts privés peuvent aider l'Etat à atteindre le but souhaité.

Les industriels, et les commerçants, en particulier, se préoccupent à juste titre de la vente des appareils et voudraient que celle-ci se développe le plus possible. Le problème s'est donc posé d'associer aux efforts tentés dans ce sens par les intéressés, les activités qui poursuivent des visées plus hautes.

D'autre part, il peut être utile de faire appel à des collectivités locales pour suppléer à l'insuffisance éventuelle des moyens d'action de l'Etat en ce qui touche les auditions dans certaines régions du territoire.

En outre, le projet réserve à l'Etat la possibilité de réaliser l'entente désirable par la création d'un Office National qui réponde à la préoccupation d'orienter la radiophonie vers une utilisation désintéressée.

Le projet est de nature à concilier tous les intérêts si l'on veut faire un effort de solidarité nationale. Quoique la charge imposée au concessionnaire puisse paraître onéreuse, le capital investi aurait une garantie dans le rachat possible par l'Etat des éléments de l'actif que l'initiative privée aurait mis en œuvre dans l'entreprise de radiophonie.

Il faut aboutir rapidement, afin de faire cesser l'état de choses qu'on a connu dans les deux dernières années.

« Pour cela, il ne doit pas être perdu de vue que le projet soumis à la Commission est *avant tout une formule de conciliation...*

« Si la Commission accepte ces principes, le Conseil Supérieur des P. T. T. pourrait dès demain, être appelé à donner son avis sur le texte et il serait possible avant la séparation des Chambres de demander au Gouvernement les signatures nécessaires en vue de rendre le projet définitif.

« Par contre, si la Commission estimait devoir différer son avis le Ministre se verrait obligé de renoncer à l'étude d'un statut de la Radiodiffusion.

Si nous insistons sur les travaux de ces deux séances c'est que l'on y assiste, en ce qui concerne les postes de radiodiffusion privés, à la genèse du décret de 1926 qui tentera de leur donner un statut. On a souvent dit d'une façon inexacte, que ce statut avait pris pour base ce que l'on a appelé « la liberté contrôlée ». M. P. Caillaux le définissait plus justement à la séance du 15 Décembre comme un monopole différé :

« Il m'apparaît, disait-il, que l'Administration aimerait exercer dès maintenant le Monopole de la Radiodiffusion ; mais l'établissement de ce monopole entraînerait des dépenses auxquelles actuellement l'Etat ne peut faire face. Aussi le projet admet-il qu'à titre provisoire, et durant 5 ans, des autorisations d'établir et d'exploiter des postes de radiodiffusion pourront être accordées à des Sociétés. Mais, au bout de 5 ans, l'Etat exercera son monopole. »

« En résumé, le régime prévu dans le projet soumis à l'examen de la Commission, constitue une solution mixte ne comportant ni monopole, ni liberté contrôlée. »

Cette solution mixte consistait en résumé à faire assurer le service de la Radiodiffusion en certains points pris des postes gérés par l'Etat, en d'autres par des postes concédés.

Le projet de décret ainsi arrêté fut soumis au Conseil Supérieur des P. T. T. qui le rejeta d'abord, puis sur insistance du Ministre l'approuva en 48 heures et trois jours avant l'expiration du délai imparti au Gouvernement par la loi du 3 Août pour prendre des décrets-lois. Le décret fut pris le 28 Décembre 1926.

§ 2. — Le décret du 28 Décembre 1926.

Nous avons raconté dans le paragraphe précédent la genèse du décret de 1926. Le ministre voulant tirer de l'impasse où elle se trouvait la radiodiffusion française eût l'idée de recourir à la procédure exceptionnelle que la loi du 3 Août

1926 avait autorisée dans un but d'économies. En fait le motif avoué des économies était un simple prétexte, l'application de ce décret ne pouvait amener que la fusion dans deux ou trois régions (Toulouse, Lyon) des postes existants ; en outre quelques suppressions d'emplois étaient prévues résultant de la réorganisation du contrôle des postes privés. C'est d'ailleurs ce qu'avouait l'exposé des motifs :

« Dès à présent, la simplification et le regroupement des services qu'il (le décret) institue permettent des économies, économies qui peuvent paraître modestes parce qu'elles s'appliquent à des services encore embryonnaires, réelles cependant. Alors que la radiodiffusion française, pour recevoir son développement normal et nécessaire devrait exiger l'engagement immédiat de dépenses considérables, le décret rend possible la réduction des cadres du service central et des cadres régionaux par la fusion d'organisations existantes et l'élimination de doubles emplois et de superfétations qui ne trouvent leurs explications que dans des circonstances historiques. »

En réalité cependant l'idée qui préside au décret est bien une idée financière ; il s'agit d'organiser un service de Radiodiffusion avec le minimum de crédits budgétaires, grâce au concours de l'industrie privée. D'une part là où un concessionnaire assurera le service de la radiodiffusion, l'Etat n'aura pas à engager les dépenses de construction et d'exploitation d'une station ; d'autre part, grâce à une participation financière de l'Etat dans les recettes de la publicité, un fonds de réserve sera constitué qui permettra le développement de la radiodiffusion d'Etat (Article 18).

Ce n'est donc pas d'une façon absolument artificielle que l'Etablissement du statut de la radiodiffusion a été réalisé par la procédure des décrets-lois. La loi du 3 Août 1926 pouvait être considérée comme applicable et la manière de procéder du gouvernement restait tout à fait admissible (1).

(1) D'autant plus admissible que les économies à réaliser n'étaient pas le motif déterminant des décrets de 1926 à la différence de ceux de 1924. Voir à ce sujet Laurain, *Ibid.*, p. 57, qui renvoie à la R. D. P. 1927 : Bonnard, les décrets-lois du ministère Poincaré (p. 249). *Ibid.*

A) *Valeur légale du décret du 28 décembre 1926.*

Au sujet de ce décret une question préalable se pose qu'il nous faut examiner tout d'abord : ce texte a-t-il valeur légale ou simplement réglementaire ? L'intérêt de la question tient, nous le savons, à l'octroi des autorisations à caractère de concessions prévues au décret et qui, en matière télégraphique, nécessitent des dispositions législatives.

La thèse soutenue par M. Poincaré co-auteur du décret a toujours été la suivante : la loi du 3 Août 1926 porte que les décrets pris en vertu de son application auront force obligatoire jusqu'à leur ratification (1). Or le décret du 28 Décembre 1926 a été déposé par le gouvernement le 11 Février 1927 (2) et jusqu'à ce qu'il soit ratifié il a valeur légale.

On a cependant voulu soutenir que la ratification du décret avait été implicitement repoussée par la Chambre le 11 Décembre 1927, lorsqu'elle a prononcé la disjonction de l'article 24 *bis* du projet de loi de Finances pour l'exercice 1928. Cet article avait pour objet la création de taxes sur les appareils récepteurs, taxes destinées à être affectées au fonctionnement du service de la radiodiffusion. Mais c'est oublier les déclarations du ministre que le vote de ces taxes « n'impliquait en rien, ni de près ni de loin la ratification du décret-loi » (3).

D'autre part, à la séance du 13 Mars 1928 M. Poincaré déclarait à la Chambre :

(1) Voir notamment la 1^{re} séance de la Chambre du 13 Mars 1928. (*J. O.* p. 1775).
« M. A. Berthon. — Aujourd'hui en ce qui concerne le décret-loi de M. Bokanowski, je vous demande de nous dire quelle en est la valeur. Nous pensons qu'il est caduc.

« M. le Président du Conseil. — Non, il n'est pas caduc.

« M. Berthon. — Nous pensons que du fait qu'il n'a pas été ratifié par le Parlement il est sans valeur.

« M. le Président du Conseil. — La loi dit expressément le contraire Il a été dit expressément par la loi du mois d'Août 1926 que les décrets seraient exécutoires jusqu'à leur ratification. Ce décret est donc exécutoire. » C'est d'ailleurs tout à fait improprement que M. Poincaré s'exprime ainsi. Le décret était exécutoire du jour de sa promulgation et jusqu'à ce qu'une loi vint édicter des prescriptions contraires.

(2) Voir Documents parlementaires 1927, n° 3.966 (*J. O.* 1927, p. 211) et Débats parlementaires Chambre, p. 373.

(3) Voir la 2^e séance de la Chambre du 11 Décembre 1927 (*J. O.*, p. 3860).

« Jamais nous n'avons eu la pensée de demander par voie indirecte la ratification du décret du 28 Décembre 1926. Au contraire j'ai moi-même demandé que le décret ne fut pas visé dans le texte proposé, afin qu'il fut bien entendu qu'il n'y a pas aujourd'hui ratification du décret du 28 Décembre 1926. J'entends que le droit de la Chambre reste intact. Il va sans dire que ce décret continue à voir force de loi, tant qu'il n'a pas été ratifié puisqu'il a été pris en application de la loi du 3 Août 1926 (1). »

Les termes employés par M. Poincaré sont, on le voit, extrêmement nets et catégoriques. Toutefois la valeur juridique de cette thèse semble contestable. La loi du 3 Août 1926 dans son article 1^{er} dit :

Le gouvernement est autorisé « à procéder par décrets jusqu'au 31 Décembre 1926 à toutes suppressions ou fusions d'emploi, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois. »

Ainsi que le dit d'ailleurs assez improprement M. Poincaré les décrets pris en exécution de cette loi sont donc « exécutoires jusqu'à ratification », mais leur force exécutoire n'est pas celle qui s'attache à un texte législatif. Ce n'est que la force exécutoire d'un texte réglementaire, en tant qu'il n'est pas contraire à des textes législatifs antérieurs ou à des principes généraux exigeant que certaines dispositions revêtent le caractère d'une loi. Il nous semble que la loi du 3 Août 1926 n'avait pour but que de débarrasser dans son action réformatrice le Gouvernement de toutes les entraves de procédure que des textes législatifs antérieurs pouvaient lui apporter. C'est ce que disent les mots « modification à des organisations, formalités ou procédures prévues par la loi » et qui visent manifestement des condi-

(1) J. O., 2^e séance, 13 Mars 1928, p. 1275.

tions de forme. Mais au contraire lorsqu'une loi a été reconnue nécessaire pour édicter certaines mesures, comme en matière pénale, ou en matière de concessions télégraphiques, le décret pris en vertu de la loi du 3 Août 1926, ne peut revêtir force exécutoire pour les dispositions ainsi prévues.

C'est ce qu'a d'ailleurs décidé le Conseil d'Etat par un arrêt du 6 Février 1931 dans l'affaire Tardif (1). Le sieur Tardif avait été mis à la retraite d'office en vertu du décret du 31 Août 1926 pris en application de la loi du 3 Août 1926. Ce décret ayant été attaqué par l'intéressé, le Ministre des Finances avait opposé la valeur légale du décret en question. Le Conseil d'Etat n'a pas retenu ce moyen et a déclaré non valable l'argument « tiré de ce que ce décret ayant été dé-
« posé sur le bureau de la Chambre en vue de sa ratification
« ne pouvait dès lors faire l'objet d'un recours pour excès
« de pouvoir. Considérant que si ce dépôt a été effectué, le
« décret n'a été compris dans aucune loi de ratification,
« qu'ainsi il n'a pas reçu un caractère législatif et que par
« suite le ministre est mal fondé dans ce moyen » (2).

La conclusion et la portée de cette discussion ont été très bien dégagées par M. le Professeur Mestre dans un article déjà cité paru le 10 Novembre 1930 dans la *Revue Politique et Parlementaire*. Nous ne pouvons mieux faire que de donner en entier le passage qui nous intéresse :

« En réalité l'objectif essentiel qui a été poursuivi par les auteurs du décret de 1926 a été d'instituer le régime administratif de la T. S. F., qui devait être désormais applicable, jusqu'à l'établissement du statut de la radio, tant aux postes d'Etat qu'aux postes privés de radioélégraphie ou de radiodiffusion.

(1) Sirey, 1931-3-47.

(2) Antérieurement le Conseil d'Etat avait adopté la même attitude dans l'affaire des Chargeurs d'Extrême-Orient (Arrêt du 3 Août 1918 — *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, p. 816) : Considérant que la circonstance que le Parlement s'est réservé le droit de ratifier les décrets, qu'il a autorisé le pouvoir exécutif à prendre sur certaines matières par lui spécifiées, ne saurait avoir pour effet de changer le caractère des décrets rendus en vertu de cette délégation, que ceux-ci demeurent des actes administratifs, soumis au contrôle de la juridiction administrative, tant que le législateur n'a pas lui-même par une intervention expresse donné aux dits actes la valeur législative. »

Sans doute, on peut dire que la matière ne rentrait guère dans les limites de la loi du 3 avril 1926, puisqu'il ne s'agissait pas, en réalité, « de suppression ou de fusion d'emplois, d'établissements ou de services », mais seulement d'une réorganisation du régime administratif de la T. S. F. Sur ce point, il n'est point douteux que le gouvernement ne soit délibérément sorti des limites qu'avait entendu tracer la loi de 1926 : il n'en est pas moins vrai que le décret en question est pleinement valable puisqu'il est intervenu dans une matière non légiférée où le gouvernement avait pleine liberté d'action.

« Un doute ne pourrait être sérieusement soulevé que sur le point de savoir si le gouvernement avait qualité pour punir de peines correctionnelles les infractions à ce décret. On sait en effet que des peines ne peuvent être établies que par une loi. Or, l'art. 31 du décret dispose : « Les infractions au présent décret sont passibles des pénalités prévues par le décret-loi du 27 décembre 1851 et l'art. 85 de la loi de finances du 30 juin 1923. » Mais il faut observer que ce texte, en tant qu'il réprime les atteintes au monopole étendu par la loi de 1923 à la T. S. F., n'innove point et ne fait que rappeler les dispositions antérieures. En tant qu'il tendrait à frapper de peines correctionnelles des faits nouveaux, nous n'hésiterions pas à considérer l'art. 31 du décret comme illégal. S'il y a eu une illégalité à ce sujet en 1926, elle est d'ailleurs couverte par l'art. 63 de la loi du 28 mars 1928, qui édicte à nouveau les mêmes sanctions (1).

« Sous cette réserve l'ensemble du décret de 1926 est d'une incontestable validité ; il a été pris par le chef de l'Etat, en vertu de sa prérogative essentielle qui lui permet de réglementer librement du point de vue de l'ordre public et de l'organisation administrative les situations qui n'ont pas fait l'objet de dispositions législatives. »

Nous nous rallions à ces conclusions en ajoutant seulement une restriction au sujet du domaine où le décret ne pouvait valablement statuer :

A côté des matières pénales il y faut ranger les autorisations en matière télégraphique dont le caractère précaire et révocable, sauf dispositions législatives spéciales, a toujours

(1) Le texte de l'art. 63 de la loi de 1928 a seulement supprimé la mention du décret dictatorial de 1851, dont le Parlement a préféré ne pas évoquer le fâcheux souvenir.

été admis ; à ce principe le décret ne peut faire infraction en prévoyant l'octroi de concessions par simple décision administrative.

B) Portée actuelle du décret du 28 Décembre 1926.

Reste un second point plus important : En ce qui concerne les dispositions relatives aux postes privés la durée d'application du décret de 1926 était limitée dans le temps à douze mois à dater de sa promulgation. Les pouvoirs d'autorisation donnés au Gouvernement expiraient donc le 29 Décembre 1927. Or ainsi que nous allons le voir, l'accord n'ayant pu se faire sur les conditions à imposer aux postes privés, aucune autorisation ne fut accordée en vertu de ce décret. Par suite toute une partie des dispositions y contenues sont devenues caduques. Il importe d'examiner de près quelles sont les dispositions qui subsistent.

Remarquons tout d'abord que la portée de ce décret dépasse de beaucoup la radiodiffusion ; son titre est : « Décret portant réglementation des postes privés radioélectriques et des stations émettrices de Radiodiffusion ». Sur les six titres de ce décret, un seul, le troisième, est consacré aux postes émetteurs de Radiodiffusion, le VI^e contenant des dispositions générales l'intéresse également d'une manière indirecte. C'est à ces seuls titres que doit donc se borner notre examen, c'est-à-dire aux articles 13 à 21 et à l'article 35.

L'article 13 vise la consistance du réseau national. Il spécifie que la répartition, les caractéristiques techniques des stations sont fixées par un arrêté du Ministre des P. T. T. après avis d'une Commission interministérielle et du Conseil supérieur des P. T. T. — C'est dans les mêmes formes que devront être apportées les modifications au réseau.

Or il est évident que le réseau devant se composer, dans l'esprit des auteurs du décret, partie de postes d'Etat, partie

de postes concédés (1), l'établissement de la consistance du réseau était intimement liée à l'autorisation d'un certain nombre de postes privés. Ces autorisations n'étant pas intervenues l'article 13 est caduc.

L'article 14 vise essentiellement les seuls postes d'Etat. Il prévoit toutefois que ces postes peuvent être rétrocédés à un « organisme qu'il (l'Etat) pourrait se substituer », c'est-à-dire à un Office National ainsi que l'indique l'exposé des motifs et l'article 16. Cet article a donc gardé force entière et il constitue actuellement le régime administratif des postes d'Etat, régime extrêmement intéressant et que nous étudierons plus en détail dans le chapitre suivant.

Les articles 15, 16 et 17 visent nettement les postes privés. L'article 15 fixe le délai pendant lequel le ministre pourra les autoriser, douze mois nous l'avons vu après la promulgation du décret. Les articles 16 et 17 précisent les conditions et formes des autorisations. Ces articles sont évidemment caducs.

Enfin les articles 18 à 21 précisent certaines clauses financières qui n'ont évidemment plus d'objet.

Quant au Titre VI il intéresse les postes privés par son article 35, dernier alinéa, qui prévoit l'unification, dans les centres régionaux où existent deux postes, du service de la radiodiffusion par suppression de l'un ou l'autre poste ; Il les intéresse aussi par le délai fixé pour les demandes d'autorisation. Ces deux articles sont périmés.

Par contre tout le reste du décret subsiste. En somme le décret a gardé toute sa valeur, mais plusieurs de ses articles étaient affectés d'une condition résolutoire, celle d'être appliqués avant un certain temps. Leur application n'ayant pas été faite ces articles n'ont plus d'objet, mais la valeur des autres ne peut en être affectée.

(1) C'est ce qu'indiquent les mots « compte tenu des stations installées, en cours d'installation ou dont la création est projetée », c'est-à-dire Stations d'Etat et Stations privées, et de l'article 15 « postes destinés à compléter le réseau de radiodiffusion conformément aux dispositions prévues à l'article 13 ».

Cela ressort très nettement des déclarations de M. Poincaré à la tribune de la Chambre (1) :

« Je l'ai dit au début de mes observations, nous sommes, depuis le 31 décembre 1927, sous le régime du décret de 1926, c'est-à-dire du monopole de l'Etat. Toutes les installations qui n'ont pas été autorisées en vertu de ce qu'on a appelé le décret-loi de décembre 1926, sont contraires à ce décret. Il s'est créé un état de fait qui, pendant la période d'application du décret du 28 décembre 1926, ne s'est pas aggravé, parce que, dans cette période, le Gouvernement, en vertu de ce décret, avait un pouvoir absolu, dont il n'a pas voulu user...

« J'ai dit qu'en vertu du décret du 28 décembre 1926, il n'y avait, à compter du 31 décembre 1927, qu'un seul régime légal ; le monopole absolu.

« Nous sommes donc, depuis lors, sous le régime du monopole ; tout le monde le sait ; les intérêts privés en sont avertis. »

C) *La Radiodiffusion service public.*

Quel est le régime institué par le décret de 1926 ? Bien que cette question ait perdu tout intérêt pratique, il est intéressant de voir l'étape marquée par ce décret dans l'évolution du régime de la Radiodiffusion en France.

Le décret envisage d'abord une période de cinq ans pendant laquelle des postes privés sont autorisés à fonctionner. Au bout de cinq ans l'Etat assumera la gestion du service de la Radiodiffusion sous forme de monopole.

Il est incontestable que le décret avait pour but d'organiser la radiodiffusion en service public, et cela par la voie différée mais certaine du monopole (2).

Cet ajournement du monopole n'empêche pas que la radiodiffusion puisse dès la mise en vigueur du décret être considérée comme un service public. Voyons d'après le texte du décret ce qu'il faut décider à cet égard.

(1) 2^e séance de la Chambre du 13 mars 1928. *J. O.*, p. 1283 et 1284.

(2) Voir les déclarations de M. Pierre Caillaux à la Séance de la Commission Interministérielle du 15 Décembre 1926, déclarations que nous avons citées plus haut.

Pour les postes gérés par l'Etat pendant la période transitoire, aucun doute n'est possible. Nous l'avons vu à propos du décret de 1923. D'ailleurs l'article 35 du décret de 1926 prévoit leur groupement en service et spécifie que ce dernier relève de l'Administration centrale des Postes et Télégraphes à titre de Service d'exécution. C'est lui assigner sa place dans le cadre général d'une organisation dont le caractère de Service Public est hors de contestation. Tant en matière d'émissions qu'en matière de programmes l'Administration intervient constamment soit pour gérer, soit pour contrôler, consacrant ainsi ce caractère. L'article 14, par. 3, renforce encore cette opinion en faisant de ces stations les organes diffuseurs des communications officielles.

La chose est moins évidente pour les postes privés qui pendant la même période assureront le service régional. Cependant le fait que d'après l'article 35 certains de ces postes pourront, après la fusion, hériter des attributions du poste d'Etat constitue déjà un indice sérieux. D'ailleurs la notion de réseau de radiodiffusion implique l'idée d'un service public unique et cohérent dont les postes privés font partie intégrante (art. 15). Enfin, d'autres indices viendraient encore corroborer cette opinion. C'est le contrôle qui était prévu par l'article 17 sur l'activité de ces sociétés : approbation par le ministre de la désignation du président du Conseil d'Administration et de la composition de l'Assemblée générale ; contrôle de l'exploitation au point de vue administratif, financier et technique ; présence du commissaire du gouvernement aux séances du conseil d'administration et aux Assemblées Générales ; décisions en dernier ressort par le ministre pour les mesures prises en contravention du décret ou du cahier des charges ; faculté de rachat par l'Etat des installations en cas de cessation de l'exploitation, et rachat en fin de permission par l'Etat de ces installations ; institution de commissions techniques et des programmes ; approbation des projets et participation d'agents de l'Administration à la manœuvre des appareils.

Le paragraphe 16 impose aux stations privées les mêmes obligations qu'aux stations d'Etat de relayer les émissions d'un poste quelconque du réseau, ou de diffuser un programme unique.

Enfin l'article 18 prévoyait que les recettes encaissées par l'Etat pouvaient être en partie consacrées au « développement de la radiodiffusion française », et rendait possible l'octroi de subventions aux postes privés ainsi que le déclarait expressément M. Bokanowski dans la séance de la Commission du 15 Décembre 1926. Le procès-verbal de cette séance porte en effet :

« M. le Ministre, qui vient à nouveau prendre part aux délibérations, répond que le texte proposé n'exclut pas la possibilité d'une répartition des ressources entre les postes d'Etat et les postes privés.

« L'article 17 prévoit, en effet, que les recettes à provenir du prélèvement de l'Etat sur le produit brut de la publicité ainsi que le surplus des bénéfices nets après amortissement de l'actif de la Société seront effectués par le Ministre des P. T. T., après avis de la Commission interministérielle, au développement de la radiodiffusion en France. »

Si on examine maintenant le projet de cahier des charges, qui fut rédigé mais ne fut pas appliqué, l'on trouve également des indices extrêmement intéressants : c'est d'abord une clause comportant une certaine régularité dans les émissions :

« Art. 42. — La durée totale des émissions devra être d'au moins cent cinquante heures par mois avec un minimum de deux heures par jour. Ces émissions pourront avoir lieu suivant un horaire qui devra être préalablement soumis à l'Administration. L'horaire général ainsi fixé après avis conforme de la Commission des Programmes ne pourra être modifié sans l'assentiment de l'Administration, qui devra être consultée à ce sujet au moins huit jours à l'avance, sauf au cas de force majeure dûment justifiée ».

Ce sont ensuite des clauses destinées à assurer une bonne tenue des émissions : c'est ainsi que la publicité était limitée

en durée à six minutes par heure et bloquée dans les entr'actes (art. 56).

Puis des clauses obligeant le permissionnaire à prêter son concours à toute action de propagande nationale.

« Art. 68. — Lorsque l'Administration, après avis de la Commission des Programmes, jugera utile de faire entendre à l'ensemble d'une région ou du Pays, et même au delà des frontières, des programmes de nature à intéresser la collectivité ou à servir à l'expansion de la pensée française à l'étranger, le permissionnaire pourra être tenu douze fois par an et pour une durée maximum de trois heures chaque fois, d'assurer le relayage d'autres postes de radiodiffusion nationaux ou régionaux de l'Etat ou de groupements autorisés sans qu'il puisse en résulter, pour le permissionnaire, un supplément de charge du fait de la rémunération qui pourrait être exigée pour le relayage, par les auteurs et interprètes.

De même :

« Art. 71. — Le permissionnaire pourra être tenu douze fois par an et pour une durée qui, autant que possible, n'excèdera pas deux heures chaque fois, d'effectuer gratuitement le jumelage de sa station avec celle de l'Administration des P. T. T. pour assurer la transmission de manifestations officielles.

« Art. 74. — Le permissionnaire pourra être tenu de transmettre gratuitement à l'heure choisie par l'Administration dix jours à l'avance, les informations et communications d'ordre administratif ou d'intérêt général que l'Administration ou tout autre service public désigné par elle pourra lui faire parvenir. »

On voit donc que le fonctionnement du service de la Radiodiffusion pour les postes privés revêt bien le caractère de continuité et d'ordre public au sens élevé du mot, tous éléments qui sont à la base de la notion du Service Public.

Mais il y a plus et nous pouvons trouver dans les travaux préparatoires de la Commission Interministérielle la pensée même des auteurs du cahier des charges sur ce point. Le rapport présenté à cette commission sur les textes élaborés par les sous-commissions expose ainsi « les principes direc-

teurs qui ont été mis en œuvre dans la rédaction du cahier des charges » :

« Ces principes sont basés sur l'esprit dans lequel a été conçu le Décret du 28 Décembre 1926.

« L'Etat tient des lois du 27 Décembre 1851 et du 30 juin 1923 le Monopole incontestable des transmissions radiotéléphoniques. D'autre part, à cause de la puissance considérable de ces moyens d'action, de l'importance sociale de sa mission intellectuelle et morale et du rayonnement qu'elle peut donner à la pensée française, *la radiodiffusion doit être érigée en service Public*. Mais l'Etat ne pouvant actuellement assumer les charges financières que la création de ce service lui imposerait, en confie la réalisation aux groupements dont les intérêts sont favorisés par la nouvelle organisation, à charge pour eux de contribuer par leurs bénéfices à la prospérité de l'ensemble du réseau. »

On ne peut donc guère contester que les rédacteurs du décret aient eu en vue la constitution d'un service public de la Radiodiffusion, service géré partie en régie directe par l'Administration des P. T. T., partie par l'intermédiaire d'entreprises privées. Toutefois la situation que le décret fait à ces entreprises n'est pas sur certains points la situation habituelle du concessionnaire de service public. C'est ce qu'exposait M. Paul de La Pradelle dans un article de la Revue Juridique Internationale de la Radioélectricité (1).

« Si la limitation de la durée du contrat, l'existence d'un cahier des charges type, détaillé dans l'article 17 du décret, sont des signes manifestes de la concession, il convient de remarquer cependant que certaines modalités habituelles à ce régime font défaut.

« Aucun privilège ou monopole n'est accordé au concessionnaire. Sans doute, le seul fait que l'Etat a limité à l'avance au nombre de 21 le nombre des stations de radiodiffusion sur l'ensemble du territoire, constitue-t-il pour le concessionnaire une assurance contre la concurrence, dans une mesure limitée. Mais ce n'est là qu'une assurance toute relative, l'Etat s'est

(1) 1927-1928, p. 22, « Le régime français des applications radioélectriques ».

réserve la possibilité de modifier son plan dans l'avenir. L'art. 16 le dit expressément.

« D'autre part, manque la clause ordinaire des contrats de concession, qui permet au concessionnaire de percevoir sur les usagers du service une redevance afférente au service fourni. Cependant, s'il est matériellement impossible et juridiquement contestable de percevoir un droit sur les auditeurs amateurs de radiophonie, il est prévu au décret, nous l'avons vu, la perception d'une redevance annuelle sur les postes récepteurs installés par des particuliers pour des auditions publiques ou payantes. Il eût été normal que l'Etat répartit à son tour entre les postes concédés le produit de cette recette particulière. Or, il n'en est rien. Bien au contraire, le concessionnaire doit à l'Etat une redevance mensuelle, dont la somme est calculée, suivant un taux progressif, sur le produit des contrats de publicité (art 17, 8°). D'autre part, l'excédent des bénéfices, après amortissement des éléments d'actif et rémunération du capital versé, doit être partagé annuellement entre l'Etat et le concessionnaire. »

Ajoutons que l'Etat ne garantit nullement le fonctionnement du service (Art. 22).

Toutefois ces anomalies peuvent s'expliquer par la matière très particulière à laquelle le décret s'applique : La concession sans titre exclusif se retrouve dans la convention passée entre l'Etat et la Compagnie Générale de T. S. F., dite convention Deschamps. Elle est possible en matière de T. S. F. en raison de l'absence d'emprise dans une pareille concession (1). Quant aux clauses d'ordre financier elles sont fréquentes dans toutes les concessions où l'Etat se réserve une part des bénéfices. Pour la radiodiffusion la source des recettes réside surtout dans la publicité. Il eut été par suite inutile d'affecter au concessionnaire le produit des taxes sur les postes publics pour l'obliger ensuite à reverser à l'Etat des sommes beaucoup plus importantes sous forme de participation aux recettes. Quant à l'article 22 il s'explique par le caractère nouveau de la Radiotélégraphie à laquelle il s'applique dans

(1) Les concessions de distribution d'électricité (loi de 1906) sont également en principe données sans monopole.

toute sa généralité et il a d'ailleurs un précédent dans l'article 6 de la loi du 29 Novembre 1850 déclarant que : « l'Etat n'est soumis à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance privée par voie télégraphique » ce qui n'empêche pas de considérer le télégraphe comme un service public.

En réalité ce qui crée une certaine confusion c'est l'emploi des termes « permissionnaire » et « autorisation » en une matière où l'on attendrait les termes de « concessionnaire » et de « concession ». Mais c'est que les rédacteurs du décret ont voulu parler le langage du décret-loi de 1851 dans une matière où ce décret-loi était dépassé, puisqu'il n'est pas possible, sans sortir du cadre qu'il a fixé, de créer par voie d'autorisation un service public télégraphique, téléphonique ou de radiodiffusion. Sous le bénéfice de cette remarque il est, croyons-nous incontestable que le décret organise le service public de la Radiodiffusion et cela en partie à l'aide de véritables concessions de durée limitée, mais qui n'en présentent pas moins les caractères essentiels de la concession et en particulier un caractère de permanence qui les distingue nettement de l'autorisation télégraphique (1). C'est d'ailleurs l'existence de ces concessions qui paraît avoir déterminé le gouvernement à déposer ce décret pour ratification, les mesures administratives qui y étaient, par ailleurs, prévues ne semblant pas nécessiter cette procédure.

§ 3. — La loi du 19 Mars 1928.

Le décret de 1926 fût extrêmement bien accueilli par l'opinion.

Une grande publication radiotechnique, organe des industriels et commerçants, l'*Antenne*, sous la signature de son

(1) En particulier, l'art. 24, § 4, exclut nettement, pour les « autorisations » de radiodiffusion, le caractère révocable que revêtent les autorisations accordées aux autres catégories de postes.

rédacteur en chef, M. Henry Etienne, s'exprimait ainsi dans son numéro du 8 Janvier 1927 :

«... Vous dire que ce texte réalise nos beaux rêves de sanfilistes, ce serait se moquer du monde. Mais il m'a paru l'expression plus ou moins heureuse, mais très nette en tout cas, d'une volonté de tirer, même au prix de sacrifices sur les principes, la radiophonie de l'humiliant gâchis, où six ou sept gouvernements l'ont laissée croupir depuis quatre ans... Le décret qui vient de paraître réalise une transaction, un effort de conciliation entre le sentiment public et les prétentions des Postes, des Télégraphes et des Téléphones. »

Désormais, ajoute l'auteur de l'article, la radiodiffusion a un statut qui vaut ce qu'il vaut « mais qui peut être un instrument et surtout une base au lieu du sable mouvant ». S'adressant au Syndicat professionnel des industries radioélectriques, M. Henry Etienne leur dit que l'ère des récriminations ou des discussions est close...

Par ailleurs, ce régime transactionnel fut accepté par M. le colonel Brenot, président de ce même Syndicat professionnel des industries radioélectriques :

«... Je crois que le Gouvernement a eu raison. Toute autre solution eût entraîné de nouvelles discussions sans fin et l'on discute depuis plus de quatre ans. Pendant ce temps, l'étranger réalise. Le nouveau statut, s'il heurte nos principes, permettra de construire et d'exploiter, à condition que les cahiers des charges imposés par l'Etat aux exploitants soient admissibles. » (1).

Le S. P. I. R. projeta la constitution de la Société la « Radiodiffusion française » au capital de 10.000.000 de francs pour l'exploitation d'une superstation fonctionnant en accord avec l'article 15 (séance du conseil du S. P. I. R. du 18 Janvier 1927) (2).

Restait à le mettre en application et en particulier à rédi-

(1) Journée Industrielle, 26-27 Juin 1927.

(2) Voir Laurain, *l'Etat français et la Radiodiffusion*, p. 54.

ger le cahier des charges prévu à l'article 17. Des difficultés nombreuses se produisirent alors.

A) *Historique de la loi du 19 mars 1928.*

La commission interministérielle, instituée par le décret du 28 Décembre 1926, fut réunie, le 29 Décembre 1927, sous la présidence de M. Tirman. Elle était appelée à donner son avis sur l'attribution des dix-huit postes régionaux qui, en plus des trois stations nationales, étaient prévus dans ce décret et dont la concession devait être faite avant le 31 Décembre 1927.

Après une discussion qui dura toute la journée, la commission se prononça pour deux postes seulement, celui de Paris et celui de Toulouse. Elle émit l'avis que le poste de Paris fut confié à la Chambre de commerce ou au Conservatoire des Arts et Métiers, à charge par l'institution concessionnaire de se mettre en rapport avec l'industrie privée pour organiser les émissions. En ce qui concerne celui de Toulouse, la commission se trouva en état d'émettre également un avis favorable à la concession à l'industrie privée. Pour les seize autres postes, il lui fut impossible de se prononcer faute de documentation. Mais comme, aux termes du décret, tous les postes régionaux qui n'auraient pas été concédés avant le 1^{er} Janvier 1928 revenaient *ispo facto* à l'Etat, plusieurs membres et notamment, M. Emmanuel Chaumié, député du Lot-et-Garonne, demandèrent un nouveau délai pour permettre de « mener à fin les enquêtes qui auraient dû être faites ».

A cette même séance, la commission se posa la question de savoir comment s'opérerait la fusion. Après une discussion des plus confuses, il fut décidé que le conseil des ministres serait chargé d'en déterminer, lui-même, les conditions.

Le cahier des charges à imposer aux postes privés ne fut adopté, par cette même commission interministérielle, que par 14 voix sur 54 votants. Un tel résultat était, en réalité,

l'équivalent d'un échec. Au surplus, cette ratification était intervenue à une date telle que les intéressés étaient dans l'impossibilité d'en prendre connaissance en temps voulu.

Restait à recueillir l'avis du Conseil Supérieur des P. T. T. et à publier le cahier des charges, afin que les pétitionnaires pussent en prendre connaissance, et à faire procéder par la Commission interministérielle à l'examen des demandes d'autorisation introduites auprès de l'Administration. C'est à quoi purent à peine suffire les dernières semaines de l'année 1927 (1).

Pendant que les travaux de la Commission interministérielle s'achevaient, la question de l'application du décret de 1926 était portée à la tribune de la Chambre.

Le 11 Décembre 1927 le député A. Berthon demandait la disjonction de l'article 24 *bis* de la loi des Finances, portant institution des taxes sur les appareils récepteurs. L'argument invoqué était que le produit de ces taxes alimenterait les postes privés. Cette assertion était inexacte puisque dans l'esprit des rédacteurs du décret ces postes devaient vivre de leur publicité, les postes d'Etat au contraire bénéficieraient du produit de la taxe, ainsi que nous l'avons vu. M. Poincaré préféra accepter la disjonction plutôt que de retarder le vote du budget. Mais M. Bokanowski fit les plus expresses réserves sur la façon dont les postes d'Etat pourraient dès lors fonctionner. Par ailleurs les attaques de M. Berthon contre les postes privés firent hésiter le Gouvernement à accorder les autorisations (2).

Cette hésitation fut encore accrue par l'intervention de M. E. Lafont à la tribune de la Chambre le 23 Décembre suivant (3). Celui-ci se plaignit que la Chambre fût mise devant une situation de fait lui rendant difficile de refuser la ratification du décret. Sans doute les droits du Parlement étaient résér-

(1) Sur toute cette question, voir Signorel, *Grande Revue*, Juillet 1927, p. 107.

(2) *J. O.*, Débats Chambre 1927, p. 3860.

(3) *J. O.*, Débats Chambre 1927, p. 3860.

vés par l'article 34 qui prévoyait, dans le cas de non ratification, la nullité des permissions, mais l'importance des installations et la menace d'interrompre un service régulier donnant toute satisfaction aux usagers auraient constitué des obstacles très graves à la non ratification. En outre, M. E. Lafont faisait valoir que le très court délai accordé aux candidats permissionnaires pour consulter le projet de cahier des charges favorisait injustement les sociétés qui avaient collaboré à sa rédaction par les délégués qu'elles possédaient à la Commission Interministérielle et risquait de faire passer la radiodiffusion entre les mains d'un trust très dangereux pour son avenir.

Même intervention de M. P. Robert à la tribune du Sénat pour demander que la question de la Radiophonie fasse l'objet d'un débat devant les deux Chambres (1). En signalant les intentions prêtées à M. Bokanowski d'accorder, en vertu du décret, à une Compagnie privée, la concession d'une station de Radiodiffusion à Paris, M. Pierre Robert faisait valoir que, si cette intention se réalisait, le Parlement se trouverait en présence d'une situation de fait qu'il serait peut-être difficile de modifier. Il rappelait les engagements précis et formels pris par les Ministres qui se sont succédés à la tête de l'Administration des P. T. T. depuis 1922, de mettre le Parlement à même de procéder à un projet d'ensemble avant tout octroi de concession de poste de radiodiffusion. Il faisait également état d'une déclaration de M. le Président du Conseil, du 9 décembre 1926, donnant l'assurance que la même procédure serait maintenue.

Devant cette campagne le Gouvernement préféra différer l'octroi d'autorisations, afin de pouvoir procéder à un examen plus approfondi des travaux et propositions de la Commission interministérielle de la T. S. F. Mais, en raison du délai que nécessitait cette étude complémentaire, le Gouvernement

(1) *J. O.*, Débats Sénat 1927, p. 1543.

jugea opportun de déposer un projet de loi tendant à régler, *à titre provisoire*, la situation des postes de radiodiffusion privés.

C'est qu'en effet, l'article 15 du Décret du 28 Décembre 1926 ne permettait d'accorder des autorisations pour l'exploitation de ces postes que jusqu'au 31 Décembre 1927. Cette date étant expirée, le Gouvernement eût été obligé en vertu de l'article 36 du Décret précité, de prescrire la fermeture de tous les postes privés dans le délai de six mois pour ceux qui bénéficiaient d'une autorisation précaire et dans le délai d'un mois pour ceux qui étaient exploités sans autorisation, ce délai étant compté du 1^{er} Janvier 1928. Il ne pouvait être dérogé à cette règle qu'à la faveur d'une décision du Parlement. D'ailleurs l'incertitude du sort qui allait être réservé aux postes privés favorisait des usurpations nouvelles ; des initiatives tentaient de créer des organisations de radiodiffusion ou de consolider des situations de fait jusqu'alors tolérées.

D'ailleurs, usant de la faculté que lui donnait l'article 36 § 1^o *in fine* du 28 Décembre 1926, le ministre du Commerce laissa tous les postes en activité jusqu'au 31 janvier 1928. A l'expiration de ce délai dans la nuit du 31 Janvier au 1^{er} Février, en application de l'article 36 susvisé, les postes privés émetteurs furent invités, par une circulaire signée du Directeur de la radiodiffusion, à cesser leurs émissions.

Cette décision absolument régulière en droit provoqua des protestations énergiques. Le président du Conseil, saisi de la question, s'appliqua, tout à la fois, à sauvegarder les intérêts du public, qui étaient en cause, et à réserver les prérogatives du Parlement, appelé prochainement à délibérer sur le nouveau statut de la radiodiffusion, objet d'un projet spécial, depuis qu'il avait été disjoint de la loi des finances, en Décembre 1927. Quelques jours plus tard, le 4 Mars, le Conseil des ministres approuva un projet de décret ayant pour but de maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire l'interdiction, à partir du

1^{er} Janvier 1928, d'ouvrir tout nouveau poste d'émission ou de donner de l'extension aux postes déjà existants.

Mais dans sa première séance du 13 du même mois, la Chambre des Députés, au cours de la discussion du collectif, déjà adopté par elle-même, adopté avec modifications par le Sénat, aborda la discussion d'un article 47 *a* nouveau, proposé par la Commission des finances, sur la demande du Président du Conseil, désireux, ainsi qu'il l'a indiqué lui-même, de « réserver les droits de la Chambre » (1).

Après une longue et très intéressante discussion, ce texte fut amendé et complété, d'abord par la Chambre, et, ensuite, par le Sénat. Finalement, il est devenu les articles 62, 63 et 64 de la Loi du 19 Mars 1928 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1927, au titre du budget général et des budgets annexes. Ces trois articles constituent actuellement tout le régime juridique des postes privés de Radiodiffusion.

Nous étudierons d'une façon complète ce régime juridique dans le chapitre suivant. Pour terminer cet historique il nous reste à dire brièvement comment la loi de 1928 a été appliquée et quelles ont été ses conséquences sur la situation de la Radiodiffusion française.

B) Mise en application de la loi du 19 Mars 1928.

Aussitôt la loi votée le Gouvernement se mit en mesure de régulariser la situation des postes existant au 31 Décembre 1927. Une visite de contrôle fut faite pour déterminer les caractéristiques de ces postes, la longueur d'onde et la puissance furent mesurées et le procès-verbal de cette vérification contresigné par les exploitants.

Treize décrets furent pris le 7 Juillet 1928 autorisant treize postes privés (2), un quatorzième fut pris le 29 Janvier 1929 en faveur du Poste de Fécamp. Ces décrets visent la loi

(1) J. O., Débats Chambre 1928, p. 1275 à 1289.

(2) Ce sont : Radio-Paris, Radio-Petit-Parisien, Radio L. L., Radio-Vitus, Radio-Lyon, Radio-Toulouse, Radio Sud-Ouest, Radio-Montpellier, Radio-Béziers, Radio-Nîmes, Radio-Agen, Radio-Mont-de-Marsan, Radio-Juan-les-Pins.

du 19 Mars 1928 et les conditions qu'elle impose, ils fixent le nom de la Société exploitante et l'emplacement du poste. Aucune détermination de puissance, ni de longueur d'onde ne figure au décret.

La Loi du 19 Mars 1928 risquait d'opérer une véritable « cristallisation » du réseau privé de Radiodiffusion, toute initiative pour améliorer les postes d'émission et les maintenir au niveau du progrès scientifique et de la concurrence internationale devenant impossible du côté où l'on avait alors le plus de chances de rencontrer les ressources et l'esprit d'entreprise nécessaires pour mener à bien ces opérations, c'est-à-dire du côté de l'industrie privée.

En outre, il ressortait des déclarations faites au Parlement que cette loi constituait un *statu quo* réservant l'avenir et l'on semblait en déduire que l'engagement avait été pris par le Gouvernement de respecter l'équilibre entre les postes d'Etat et les postes privés. Ces derniers étant figés dans leur consistance, le réseau d'Etat se voyait interdire toute extension. C'est ce que nous trouvons dans une réponse faite à la fin de 1929 par le ministre au rapporteur de la Chambre :

« Il n'est pas possible, si l'on veut réserver la liberté entière d'appréciation du Parlement, de modifier de façon profonde la consistance du réseau de radiodiffusion d'Etat : ce serait inviter le Parlement contre son opinion formellement affirmée, à juger, par voie indirecte et incidente de crédits budgétaires, du statut de la radiodiffusion et le placer, lors de la discussion du statut définitif, en face d'une situation de fait modifiée par rapport à celle existant du 31 Décembre 1927.

« Il est vraisemblable et logique que si le Gouvernement devait, en face du développement pris à l'étranger par la radiodiffusion et pour éviter une carence définitive de la technique radioélectrique française en cette matière, user des prérogatives qu'il tient du Parlement, aux termes de la loi de Mars 1928, d'autoriser l'amélioration des conditions d'exploitation des postes privés existants, il ne manquerait pas de demander au Parle-

ment les crédits nécessaires pour l'amélioration parallèle du réseau d'Etat. Il y a là, pour le Gouvernement, une question d'équité, de bonne foi et de respect des engagements pris vis-à-vis du Parlement. »

Dans le même sens le ministre, M. Germain Martin, répondait aux interpellateurs dans les séances des 7 et 11 Février 1930 (1) :

« A quelle date le gouvernement donnera-t-il ces autorisations de transformations (aux postes privés) ? Le plus tôt possible. Bien entendu, l'autorisation sera précaire et ne préjugera pas de la solution définitive que comportera le statut. Plus tôt le Parlement m'accordera les crédits nécessaires à l'aménagement des Postes d'Etat, plus tôt je pourrai donner les autorisations sollicitées. »

A ce principe deux exceptions seulement ont été faites, c'est la construction en 1930 de la station de Strasbourg, nécessitée par l'intense propagande faite en Alsace par les postes Allemands, et la construction en 1931, à l'occasion de l'Exposition Coloniale, d'un poste à ondes courtes dit : « Poste Colonial ».

C) *Le Plan de Prague.*

Cependant au cours de l'année 1929 survenait un événement capital pour la radiodiffusion française. Pour la première fois la Radiodiffusion d'Etat participait à une conférence Internationale. Celle-ci réunie à Prague du 4 au 13 Avril s'était fixé pour but la distribution logique des longueurs d'ondes entre les divers pays européens. La France arrivait à cette conférence avec une situation difficile. L'Administration Française représentait des stations peu nombreuses et de puissance minime. En outre, le désordre de notre réseau et l'absence de statut était un sujet de critique pour les Offices étrangers.

Quoi qu'il en soit, nos négociateurs revinrent de Prague avec seize longueurs d'ondes affectées en propre au réseau

(1) *J. O.*, Débats Chambre, p. 525 et 655.

français. Ce nombre dépassait le contingent attribué à des nations d'égale importance. Il était, à vrai dire, fixé provisoirement avec promesse de la France d'étudier la réduction de ce nombre avant la prochaine conférence (Madrid 1932).

La fixation de ce contingent de longueurs d'ondes, et aussi, sans doute, le spectacle donné à la conférence de Prague par les Radiodiffusions étrangères allaient exercer sur l'interprétation de la loi de 1928 une orientation nouvelle. Au point de vue statique va désormais succéder le point de vue dynamique. La règle de la stagnation dans l'immobilité va faire place à la règle des améliorations autorisées dans un esprit de progrès.

Le premier acte est une tentative pour mettre un peu d'ordre dans la radiodiffusion française. Une conférence se réunit le 3 Juillet 1929 dans le cabinet de M. Germain Martin. Elle mettait en présence les représentants de l'Administration et M. P. Dupuy représentant les postes privés. Malheureusement aucune solution très nette ne fut prise. A part quelques postes privés régionaux (Toulouse, Bordeaux) qui reçurent, d'ailleurs à titre provisoire, l'autorisation d'utiliser des longueurs d'onde de Prague, les autres postes privés continuèrent à travailler, au mépris des conventions internationales, sur des longueurs intercalaires et non autorisées, risquant ainsi de brouiller les émissions d'autres postes étrangers. Dès ce jour la situation de la Radiodiffusion se révèle inextricable, sans une décision énergique de trancher le nœud des difficultés.

Le second acte fut le dépôt par le Gouvernement d'une demande de crédits de 50 millions pour l'amélioration du réseau d'Etat.

Le ministre avait d'ailleurs envisagé l'hypothèse du retard apporté au vote de ces crédits. Au cours de la discussion du budget de 1930 devant le Sénat, la question suivante fut posée par M. Schlafer (1) :

(1) *J. O. Débats Sénat*, p. 766.

« Au cas où les 50 millions ne vous seraient pas accordés, ne
« donneriez-vous pas vous-même les autorisations de transfor-
« mation aux postes privés ? »

M. Germain Martin, Ministre des P. T. T. répondit :

« Si les fonds ne m'étaient pas accordés, je serais dans
« une situation défavorable pour les postes d'Etat, mais je serais
« obligé de donner des autorisations aux postes privés. Ce serait
« à mon grand regret, mais je le ferais. »

D) *Les décrets du 10 Novembre 1930.*

Le projet d'outillage national ne put être voté avant la séparation des Chambres. Le ministre prépara donc dans le courant de l'automne 1930 les décrets autorisant deux Sociétés de radiodiffusion à transférer leur poste hors de Paris. Ces décrets furent signés le 10 Novembre 1930 et les bénéficiaires furent le poste de Radio-Paris et le Poste Parisien. Les raisons techniques les plus puissantes militaient en faveur de ce transfert : l'absorption des ondes émises par l'agglomération parisienne, les difficultés de réception créées aux auditeurs voisins de ces installations étaient les principales. Ces nouvelles stations situées à une trentaine de kilomètres de Paris, dans un pays plat, bien dégagé et sans habitations trop voisines, possèdent une situation technique de premier ordre.

D'ailleurs le Gouvernement n'abandonnait pas l'idée d'améliorer le réseau d'Etat. L'Administration ayant déjà en cours d'exécution des programmes de travaux, il parut préférable de ne pas distraire de ces programmes une partie des travaux envisagés et le Gouvernement, dans sa lettre du 3 Juin 1930 adressée à la Commission des Finances de la Chambre, proposa d'autoriser le budget-annexe des P. T. T. à contracter un emprunt à des conditions particulières, de façon à faire rentrer les travaux de la Radiodiffusion dans le programme normal de l'Administration des P. T. T. Le crédit demandé était porté à 65 millions. Cette proposition d'abord

disjointe par la Commission des Finances de la Chambre des Députés fut reprise au cours d'un nouvel examen.

Comme conséquence de cette décision, l'Administration a demandé l'incorporation dans le projet de budget de 1931-1932 des mesures prévues pour le développement de la Radiodiffusion. La loi des finances de 1931 a autorisé l'exécution de ce programme.

Celui-ci prévoit l'installation à Paris de trois postes : un poste national à ondes longues, un poste international à ondes courtes, un poste régional à ondes moyennes. Dans dix centres régionaux était prévue l'installation d'un poste à ondes moyennes d'une trentaine de kilowatts. C'était l'application du programme que nous avons étudié au Chapitre II et destiné à desservir méthodiquement tout auditeur du territoire à l'aide de deux postes l'un national, l'autre régional. Dans le même but fût proposé au Parlement le vote d'une taxe sur les postes récepteurs, proposition qui ne fût pas retenue par la Commission des finances (1).

E) Le plan national de Radiodiffusion.

C'est ainsi que dans le cadre de la loi de 1928 tend à s'organiser la radiodiffusion tant publique que privée. L'idée se fait jour d'établir, préalablement au vote d'un statut national, un programme technique et un plan méthodique du réseau de radiodiffusion. Mais en même temps il semble que peu à peu l'idée de l'équilibre entre les partenaires perde du terrain et que cette idée soit considérée de plus en plus comme liée à la conception statique de la loi de 1928. Les études faites pour l'établissement du réseau se poursuivent au sein de commissions purement administratives où les postes privés ne sont pas représentés. Une discrimination tend d'abord à s'établir entre les divers postes privés, le plan de radiodiffusion ne retenant que les plus importants, les plus viables. En-

(1) Rapport E. Lafont, sur le projet de budget 1931-32, n° 3885, Annexe à la séance du 31 Juillet 1930.

suite les postes privés ne sont introduits dans le plan qu'à titre de postes complémentaires, doublant les postes d'Etat, dans le but de développer une radiodiffusion d'expériences et de progrès techniques. C'est ce point de vue qui se manifeste dans les séances tenues aux mois de Mai et Juin 1930 par une commission réunie sous la présidence du Général Ferrié (1).

L'arrivée au ministère de M. Guernier a donné une impulsion nouvelle à l'idée de l'établissement du plan de radiodiffusion. Son premier acte fût de confier à la commission Ferrié la mise à jour du programme précédemment établi par elle. En l'espace de huit mois le progrès technique avait été si rapide que les prévisions de Juin ne se trouvaient plus suffisantes. La Commission déposa un premier rapport dans le courant de Mars 1931. Elle prescrivit entre autres choses l'établissement de stations régionales de 60 Kw., c'est-à-dire d'une puissance double de la puissance prévue en Mars (2).

Parallèlement M. Guernier pressait la commission des Travaux Publics de la Chambre saisie du projet de statut de déposer ses conclusions dans un aussi court délai que possible.

F) *La situation de la Radiodiffusion française en 1931.*

Dans le courant de l'année 1931 la situation de la radiodiffusion française en face de la radiodiffusion étrangère ne peut mieux se définir que ne l'a fait le ministre à la tribune de la Chambre dans la séance du 4 Mars 1931 (3) :

« Messieurs, au cours de la discussion de ce matin, un

(1) Nous lisons dans le rapport qui résume ses travaux : « La Commission émet l'avis.....

Qu'en ce qui concerne les postes privés destinés, en attendant le vote du statut par le Parlement, à constituer à titre précaire un réseau complémentaire dont l'existence peut être utile tant pour des recherches techniques que pour la propagation de la pensée française à l'Etranger, leur existence pourra être maintenue dans la limite des possibilités intérieures et internationales en matière de longueur d'onde et de puissance ».

(2) Dans un avis ultérieur la Commission a décidé de porter la puissance de ces postes à 120 kw avec possibilité d'extension à 200.

(3) *J. O., Débats Chambre 1931, p. 1579.*

point particulièrement grave a été agité et sur lequel je tiens à m'expliquer très largement, afin qu'il ne reste dans les esprits aucune équivoque.

Il a été dit que la situation de la France, au point de vue de la radiodiffusion, était particulièrement défavorable, comparée à celle des autres pays.

Je ne veux pas laisser passer cette affirmation sans la renforcer par des chiffres qui sont encore plus impressionnants que toutes les épithètes.

L'Angleterre édifie cinq stations comportant chacune deux émetteurs de 50 kilowatts-antenne. La première station est terminée. L'Angleterre a construit une maison de radiodiffusion et un réseau de câbles important.

L'Allemagne projette neuf stations de 70 kilowatts-antenne. Deux sont déjà en service, à Mülhacker et à Heilsberg. De plus, l'Allemagne se propose de construire un émetteur national de 100 kilowatts-antenne et un émetteur à ondes courtes de 25 kilowatts. Toutes les stations seront terminées avant la fin de cette année.

En Pologne, on construit une station de 150 kilowatts-antenne.

En Tchécoslovaquie, on aménage, à Prague, une station de 60 kilowatts-antenne.

En tête de tous les peuples, au point de vue de cet équipement — il faut bien que je le dise — se trouve la Russie (*Très bien ! très bien ! à l'extrême gauche communiste*).

En activité il y a 65 stations : à Moscou, avec 100 kilowatts ; Léninegrad, 20 kilowatts ; Swerdlowak, 12 kilowatts ; Charkow, 12 kilowatts, etc.

En ce moment-ci, la Russie achève — de manière à l'avoir terminée à la fin de l'année — la construction, près de Léninegrad, du poste de Colpino, dont la puissance sera de 100 kilowatts-antenne.

Ce n'est pas tout. Près de Moscou, le plan quinquennal

prévoit le poste de Noginsk, qui aura une puissance de 500 kilowatts-antenne et sera accompagné d'une station par ondes courtes de 60 kilowatts-antenne.

Le plan quinquennal sera complété par 11 stations de 100 kilowatts-antenne et 38 de 10 kilowatts-antenne pour les émissions courtes.

Quel est, en face de cette situation, l'état de la France au point de vue de la radiodiffusion ?

Les stations les plus puissantes n'atteignent pas 25 kilowatts-antenne. Ce sont les postes d'Etat de Bordeaux, de Strasbourg et de la Tour Eiffel, dont la puissance est respectivement de 24, 17 et 15 kilowatts-antenne, et les postes privés de Radio-Paris, 17 kilowatts, et Radio-Toulouse, 18 kilowatts.

Quant aux autres stations, elles sont très faibles et leur puissance varie entre 0,5 et 2 kilowatts-antenne.

Il faut remarquer cependant que les stations privées de Radio-Paris, et du Poste Parisien grâce à l'autorisation qui leur a été donnée, déplacent leurs installations et s'équipent de façon à avoir 85 kilowatts-antenne, de même que Radio-Toulouse.

Nous sommes donc très loin d'atteindre à la puissance d'équipement qui fait la force de l'étranger ; nous sommes loin de pouvoir combattre la concurrence que nous font certains pays étrangers. C'est une situation sur laquelle j'attire toute votre attention.

Cette infériorité se répercute nécessairement dans la vie même des sans-filistes.

Si l'on compare le nombre des sans-filistes, l'importance des appareils vendus et du trafic en France et à l'Etranger, on arrive à des constatations lamentables. Je vais vous fournir quelques chiffres : au Danemark, le nombre des appareils récepteurs, par rapport à la population, est de 119 p. 1000 ; aux Etats-Unis, de 112 p. 1.000 ; en Suède, de 78 p. 1.000 ; en

Angleterre, de 75 p. 1.000 ; en Allemagne, de 51 p. 1.000 ; en Lettonie, de 15,4 p. 1.000.

La France n'atteint pas la proportion de 13 p. 1.000 ; elle occupe le vingtième rang en Europe.

Quant au chiffre des affaires, aux Etats-Unis, il dépassait, en 1928, 12 milliards et demi ; en Allemagne et en Grande-Bretagne, il était d'environ 3 milliards.

En France, nos statistiques ne sont pas très sérieuses ; il est difficile de leur accorder un crédit absolu. Cependant il n'est pas inexact de penser que notre chiffre n'est guère supérieur à 300 millions.

Je ne parle pas des importations qui, au contraire, augmentent chaque année, ce qui prouve que le peuple français est souvent obligé d'acheter des appareils à l'étranger, ce qui est une constatation lamentable ».

Ce tableau assez sombre présente au début de 1932 quelques éclaircies : le poste de Radio-Paris a été mis en service le 13 Novembre 1931 avec 100 kw. et malgré quelques incidents dûs à la nouveauté de la technique des grandes puissances cette station est bien entendue dans toute la France et une partie de l'étranger. Le Poste Parisien commence ses essais dont les premiers résultats sont très brillants. A pleine puissance son émetteur rayonnera 60 kw., il sera en service dans le courant du mois de Mars.

Enfin grâce à l'activité de M. Guernier ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones les travaux d'édification des quatre premières stations du réseau d'Etat sont entrepris. Les émetteurs correspondants auront 120 kw. et pourront être, sans modification importante, portés à 200 kw. On peut espérer qu'avant deux ans la France aura conquis en Europe une place de premier rang pour la puissance de son réseau d'Etat et de ses émetteurs privés.

CHAPITRE V

Le Régime actuel de la radiodiffusion

- § 1. **Les diverses catégories de postes.** — *Les postes récepteurs, leur régime. — Les postes émetteurs privés ; les postes d'essais et d'expériences. — Définition du poste de Radiodiffusion.*
- § 2. **Le Régime des postes d'Etat de Radiodiffusion.** — *L'article 14 du décret de 1926 : Les Associations chargées des programmes et leur Fédération. — Ingérence de l'Etat dans l'exécution des programmes ; contrôle sur les Associations ; sa représentation au sein des Associations ; le chef de poste et les speakers son des agents de l'Administration. — Responsabilité respective de l'Etat et des Associations en matière de programmes. — En vertu du décret même, l'Etat compose d'ailleurs toute une partie des programmes. — La liberté du microphone d'après le décret de 1926.*
- § 3. **Le régime des postes de Radiodiffusion privés.** — *Etude des travaux préparatoires de la loi du 19 Mars 1928 : Point de départ de l'application de la loi. — Autorisations d'ouvrir des postes nouveaux : Principe et forme. — Modification aux caractéristiques et aux conditions d'exploitation. — Nature des autorisations ; conséquences : révocations, sanctions. — Contrôle de l'activité des postes privés en application du décret de 1926.*

§ 1. — Les diverses catégories de postes radioélectriques.

Il nous reste maintenant à étudier quel est actuellement le régime juridique de la radiodiffusion. Si fragmentaire que soit la réglementation de cette matière, fixée par des règlements parfois contradictoires, composée de textes législatifs votés au gré des circonstances, il n'en reste pas moins que la Radiodiffusion possède son statut provisoire valable jusqu'au vote d'une loi organique par le Parlement, mais statut parfaitement défini.

A) Régime des Postes récepteurs.

Ce statut régissant toutes les opérations qui interviennent en Radiodiffusion il nous faut envisager la question dans son ensemble et ne pas négliger, comme on le fait trop souvent dans ce genre d'étude la question de la *réception*. La pratique administrative a été longue, nous l'avons vu, à dissocier l'élément réception, de la notion de transmission, notion complexe comprenant l'ensemble des opérations d'échange de signaux. Cette dissociation a triomphé avec l'arrêté de 1922, puis elle a été consacrée par la loi du 30 Juin 1923 et le décret du 24 Novembre. Il n'en reste pas moins que l'usage du poste récepteur, quoique soumis à un régime particulier, doit être considéré comme partie intégrante de la radiodiffusion et que tout statut de la Radiodiffusion doit comporter un statut des postes récepteurs.

C'est le cas pour le décret de 1926. Celui-ci possède un Titre I^{er} intitulé « Postes privés radioélectriques de réception ». Nous avons vu précédemment que ce texte est toujours en vigueur, le statut actuel des postes de réception de radiodiffusion s'y trouve inclus.

Ce Titre I^{er} distingue tout d'abord deux grandes catégories de postes de réception : 1) ceux qui sont destinés à recevoir des correspondances particulières ; pour ceux-ci un régime spécial d'autorisation est prévu avec intervention des ministres intéressés à la défense et à la sécurité nationales et avis préalable de la Commission Interministérielle. 2) Ceux qui « servent uniquement à la réception de signaux ou de communications n'ayant pas le caractère de correspondance particulière ». C'est de ces derniers que nous nous occupons exclusivement, car ce sont à proprement parler les postes récepteurs de Radiodiffusion.

Les postes récepteurs destinés à recevoir des correspondances particulières sont d'ailleurs autorisés dans les mêmes conditions que les postes d'émission avec lesquels ils corres-

pondent. Le texte du décret de 1928 a été maintenu pour eux (Art. 8). Au contraire les postes récepteurs de Radiodiffusion bénéficient d'un régime de faveur.

En ce qui les concerne remarquons tout d'abord que le décret distingue entre les signaux et les communications n'ayant pas le caractère de correspondance particulière. Dans la catégorie des signaux rentrent par exemple les émissions horaires, l'heure exacte étant donnée par un toc, perçu par l'auditeur et également les signaux émis par les postes d'essais et d'expériences. Eventuellement rentrent dans cette catégorie tous appareils récepteurs de télévision ou téléphotographie ainsi qu'en fait foi la discussion qui s'est élevée à la séance de la Commission Interministérielle du 16 Décembre 1926 chargée d'insérer le décret de 1923 dans le nouveau statut de 1926.

Par « communication » il faut entendre toutes les émissions de radiodiffusion proprement dites : musique, chants, conférences, etc... c'est ce que précise l'article 7 qui les qualifie de communications adressées « à tous ».

Toutes ces émissions peuvent être reçues par les postes qui nous intéressent. Ceux-ci sont d'ailleurs divisés en trois catégories :

1°) Postes installés par les départements, les communes, les établissements publics ou d'utilité publique pour les auditions gratuites ;

2°) Postes installés par des particuliers pour des auditions publiques ou payantes.

3°) Postes qui ne sont pas destinés à des auditions publiques ou payantes.

Ces distinctions ont surtout un intérêt fiscal. Les postes des première et troisième catégories sont en effet exemptés d'impôts. Seuls les postes destinés à des auditions publiques et payantes sont (art. 6) soumis à une redevance annuelle fixée par un arrêté pris de concert entre le ministre des P. T. T. et le ministre des finances. En outre, le contrôle de ces postes

est plus étendu car l'article 5 prévoit que les agents des P. T. T. chargés du contrôle technique peuvent à tout moment pénétrer dans les locaux où se trouvent ces installations.

Tous les postes de réception sont soumis à déclaration :

« Article 3. — L'établissement des postes radioélectriques privés servant uniquement à la réception des signaux ou communications n'ayant pas le caractère de correspondances particulières est autorisé sous la condition, pour le pétitionnaire, de souscrire dans le bureau des postes et des télégraphes de sa commune ou de son quartier une déclaration conforme au modèle déterminé par un arrêté du ministre chargé des postes, des télégraphes et des téléphones.

« Le défaut de déclaration entraîne l'application des peines prévues à l'article 471, 1°, du code pénal, sans préjudice de l'application, s'il y a lieu, des sanctions administratives. »

D'après les travaux préparatoires (Commission interministérielle du 16 Décembre 1926) ces sanctions administratives visent les mesures applicables en vertu de la police des étrangers.

Cette déclaration est la condition juridique de l'autorisation. Nous avons vu que cette autorisation était elle-même le signe tangible du monopole de l'Etat en matière de transmissions de signaux. Cette déclaration ne donne d'ailleurs pas un droit absolu à autorisation puisque (art. 3) à tout moment, interdiction peut être faite de posséder un poste de réception, après enquête et accord des ministères intéressés. C'est donc le régime du monopole dans toute sa plénitude qu'adopte le décret de 1926. La plupart de ces dispositions sont d'ailleurs reproduites d'après l'arrêté du 30 Décembre 1922 et le décret du 24 Novembre 1923. La seule innovation concerne le régime des étrangers. Auparavant l'autorisation pour ceux-ci devait revêtir une forme spéciale (autorisation du ministre des P. T. T. après intervention des ministères intéressés à la sûreté nationale). Le décret de 1926 ne distingue pas entre français et étrangers et l'enquête interministérielle n'est prescrite que si

l'Administration le juge utile. Ainsi qu'il a été dit à la Commission Interministérielle (Séance du 15 Novembre 1926) « à l'action préventive de l'Administration se substitue une action à posteriori ». Cependant, dans l'intérêt du contrôle, la nationalité doit être indiquée sur la feuille de déclaration et prouvée par des pièces d'identité (carte d'électeur, livret militaire, etc...)

D'autre part, il devra être souscrit autant de déclarations qu'il y a de postes. Doit être considéré comme constituant *un* poste tout système de détection aux bornes duquel il est possible de placer un ou plusieurs écouteurs (1).

Les appareils des trois catégories sont soumis à un droit de statistique dont le taux a été fixé à 3 francs par arrêté du 3 Septembre 1928. La sanction du non paiement de ce droit réside dans la non délivrance du récépissé de la déclaration, ce qui expose le contrevenant aux peines de l'article 3.

D'ailleurs le permissionnaire d'un poste récepteur peut être autorisé à déplacer son poste d'un lieu à un autre, sous réserve de faire connaître au receveur du bureau où la déclaration a été déposée la date du déplacement et le nom de la localité où le poste sera réinstallé. Il n'y a pas lieu d'exiger chaque fois une nouvelle déclaration. De même le permissionnaire d'un poste de 2^e catégorie ne sera pas tenu de verser une redevance annuelle pour chacune des installations de postes réalisées successivement.

La non déclaration est frappée des peines prévues à l'article 471 § 15 du code pénal c'est-à-dire d'une amende de 1 à 5 francs.

Toutefois la non déclaration entraînant l'absence d'autorisation, on peut imaginer que les peines prévues par le décret de 1851 auquel le décret de 1926 renvoie dans son article 31 sont applicables. Mais cette dernière sanction est assez illusoire. Il faut en effet que le propriétaire de l'appareil soit

(1) Circulaire 2.281 Etg. du 12 février 1927.

saisi en état de réception pour être poursuivi. Le décret de 1851 porte en effet : « Quiconque transmettra sera puni ».

En outre, des dispositions générales prévoient la gêne que ces postes pourraient créer aux postes voisins et le pouvoir pour l'Administration de prescrire toutes mesures techniques utiles pour éviter cette gêne. La question ne se pose pas pour les postes à galène. Mais les postes à lampes puissants qui détectent par création d'ondes entretenues peuvent perturber les postes voisins en envoyant ces ondes parasites dans l'espace environnant.

Un autre article (art. 22) dégage l'Etat de toute responsabilité à raison des postes des permissionnaires et ce, malgré le contrôle qu'il assume.

L'article 23 prévoit d'ailleurs les cas où la révocation de la permission peut être prononcée sans indemnité et après avis de la Commission Interministérielle :

« 1°) Si le permissionnaire n'observe pas les conditions particulières qui lui ont été imposées pour l'établissement et l'utilisation de son poste ;

« 2°) S'il commet une infraction aux règlements intérieurs ou internationaux sur le fonctionnement et l'exploitation des postes radioélectriques ;

« 3°) S'il utilise son poste à d'autres fins que celles qui ont été prévues dans l'autorisation ou la déclaration, notamment s'il capte indûment des correspondances qu'il n'est pas autorisé à recevoir s'il viole le secret de celles qu'il a captées fortuitement ;

« 4°) S'il apporte un trouble quelconque au fonctionnement des services publics utilisant soit la voie radioélectrique ou radiotéléphonique, soit la télégraphie ou la téléphonie sans fil, à haute fréquence. »

Cet article s'applique indistinctement à tous les postes émetteurs et récepteurs ainsi que l'indique l'énoncé du titre IV où il est inséré.

Parmi les motifs qui peuvent amener la révocation de la permission, on peut indiquer les suivants :

1) Non paiement de la redevance annuelle pour les postes de 2^e catégorie. Sans doute la jurisprudence administrative n'admet pas qu'une permission soit révoquée pour un motif d'ordre financier et y voit un détournement de pouvoir qui amène le Conseil d'Etat, tout au moins en matière de permission de voirie, à annuler la révocation. Mais il s'agit d'abord, ici, d'une autorisation d'une nature spéciale et ce n'est que par analogie que l'on peut évoquer cette jurisprudence. En outre en y regardant de plus près le Conseil d'Etat ne considère pas qu'il y a détournement de pouvoir, dans le cas des mobiles d'ordre financier, lorsque la révocation est la sanction d'une condition préalable à l'autorisation (1).

2) Refus de placer les dispositifs de protection préconisés par l'Administration des P. T. T. en cas de troubles causés aux voisins.

3) Captation indûe des correspondances ou violation du secret de celles qu'il a captées fortuitement.

D'ailleurs les autorisations accordées ne comportent aucun privilège et ne peuvent faire obstacle à ce que des autorisations de même nature soient accordées ultérieurement à un pétitionnaire quelconque.

Elles sont délivrées sans garantie contre la gêne mutuelle qui serait la conséquence du fonctionnement simultané d'autres postes (Art. 24).

« Enfin (Article 26) les postes, appareils et installations pri-
« vés radioélectriques de toute nature peuvent être provisoire-
« ment saisis et exploités s'il y a lieu, sans indemnité, par déci-
« sion du conseil des ministres, dans tous les cas où leur utili-
« sation serait de nature à nuire à l'ordre, à la sûreté ou au cré-
« dit publics ou à la défense nationale. Le ministre chargé des
« postes, des télégraphes et des téléphones pourra prendre les
« mesures dans les cas où l'utilisation apporterait des troubles à
« la correspondance radioélectrique ou ne serait pas conforme
« aux conditions posées à l'autorisation... Il est statué définitive-

(1) Voir l'étude de M. Mestre — La révocation des permissions de voirie, *Revue des Concessions* n° 1, 1923.

« vement après avis de la Commission interministérielle prévue
« au titre V du présent décret. »

L'exploitation par l'Administration des postes récepteurs de radiodiffusion ne peut guère présenter d'intérêt pour l'Administration. Mais leur saisie provisoire pourra avoir lieu dans les conditions spécifiées par l'article 26. Cette sanction distincte de la révocation est destinée à la compléter. L'appareil récepteur possédé par un particulier devra être saisi pour empêcher qu'il ne continue à en faire usage, malgré le retrait de la permission.

Tel est le régime des postes récepteurs de radiodiffusion, régime de monopole, atténué sans doute dans la pratique, mais gardant toute la rigueur théorique des prérogatives de l'Administration, telles que les consacrent le décret de 1851 et la Loi du 30 Juin 1923.

Remarquons que la législation française en matière de poste de réception est beaucoup moins avancée que la législation étrangère. La loi Belge (1) par exemple prévoit l'extension de la réception et organise le régime de la distribution par fil depuis le poste de réception principal jusqu'à l'auditeur abonné. Un pareil régime est complètement inconnu en France.

B) *Postes émetteurs privés.*

C'est le titre II qui traite de ce genre de poste. Et tout d'abord il pose (Article 8) le principe de l'autorisation, qui est, nous l'avons vu, la traduction pratique du principe du monopole. Ensuite vient une définition du poste privé : c'est celui qui n'est pas exploité « par l'Etat pour un service officiel ou public de communications ou par un permissionnaire autorisé à effectuer un service de même nature ». C'est ainsi que le poste d'émission concédé à la Compagnie générale de T. S. F. par la convention Deschamps du 29 Oc-

(1) Loi du 20 Juin 1930. — Arrêté royal du 25 Octobre 1930 (R. J. I. R. 1930, p. 254). Il en est de même en Russie et en Hollande (R. J. I. R. 1931, p. 117 et 280).

tobre 1920 n'est pas un poste privé d'émission, puisqu'il effectue un service public.

L'article 9 distingue 5 catégories ; les deux premières visent les postes destinés aux communications privées : postes fixes d'une part, postes mobiles d'autre part et postes terrestres correspondant avec ces derniers dans certaines conditions. La troisième catégorie comprend les postes fixes ou mobiles « établis par un concessionnaire ou permissionnaire » de service public pour les besoins de l'exploitation des dits « services ». Cette catégorie ne figurait pas dans le décret de 1923. Elle a été ajoutée. Il faut distinguer cette catégorie du poste public appartenant à un concessionnaire et « exploité pour un service public de communications ». Ici c'est une entreprise de service public qui a besoin, par exemple pour assurer la sécurité de son fonctionnement, de posséder un poste de T. S. F. ; de même que les chemins de fer possèdent leur réseau téléphonique et télégraphique, de même dans certains cas ils pourraient demander l'autorisation d'un poste de 3^e catégorie.

Restent deux autres catégories qui nous intéressent car elles présentent des ressemblances avec le poste de Radiodiffusion si bien que parfois même, pour des raisons d'opportunité, l'Administration a fait rentrer le poste de Radiodiffusion à autoriser dans une de ces catégories. L'art. 9 porte :

« 4^e Postes destinés à des essais d'ordre technique ou à des expériences scientifiques ne pouvant servir qu'à l'échange des signaux et communications de réglage à l'exclusion de toute émission de radiodiffusion. »

« 5^e Postes d'amateurs servant exclusivement à des communications utiles au fonctionnement des appareils, à l'exclusion de toute correspondance ayant un caractère d'utilité actuelle et personnelle. »

Cette rédaction est assez obscure. Elle ne fait d'ailleurs

que reproduire la classification donnée par le décret du 24 Novembre 1923 (Article 9 complété par l'article 10).

« 4° Les postes destinés à des essais d'ordre technique ou
« à des expériences scientifiques. »

« 5° Les postes d'amateurs. »

La distinction entre ces deux catégories peut être rapprochée des travaux de la conférence de Washington. C'est dans le règlement général annexé à la conférence que se trouve la matière du sujet.

L'article 1 qui donne un certain nombre de définitions porte :

« Le terme station expérimentale privée désigne :

« 1° Une station privée destinée à des expériences en vue du développement de la technique ou de la science radioélectrique.

« 2° Une station utilisée par un « amateur », c'est-à-dire par une personne dûment autorisée, s'intéressant à la technique radioélectrique dans un but uniquement personnel et sans intérêt pécuniaire. »

La réglementation française a classé un peu artificiellement ce genre de poste en deux catégories distinctes, la discrimination reposant principalement sur l'élément désintéressé de l'activité de l'amateur et sur la faible puissance de ses installations. Il ne faut d'ailleurs pas s'illusionner sur l'absence « d'intérêt pécuniaire » chez le permissionnaire de 5^e catégorie ; un grand nombre « d'amateurs » sont en réalité des professionnels de la radioélectricité qui cherchent à établir un meilleur type d'appareil commercial.

En réalité le classement d'un poste dans l'une ou l'autre de ces catégories résulte d'une appréciation de l'Administration. Celle-ci se base sur le but ouvertement présenté par le pétitionnaire. Si celui-ci est un commerçant qui utilisera manifestement son poste pour essayer un matériel industriel nouveau (lampes, condensateurs, etc...) ou un montage spécial, c'est-à-dire qui se livrera à des essais techniques, elle

le classera dans la 4^e catégorie. Il en est de même si c'est un établissement d'enseignement, un laboratoire, qui veulent procéder à des recherches intéressant des théories scientifiques par exemple de propagation, de rayonnement, par la mise en œuvre de moyens non industrialisés (expériences scientifiques).

Au contraire l'amateur est celui qui à l'aide d'un appareillage courant, mais combiné suivant un montage qui lui est personnel, cherche dans un but désintéressé de distraction scientifique à se faire entendre d'autres postes similaires, et à recevoir leurs appels.

La distinction entre la 4^e et la 5^e catégorie n'a guère d'intérêt au point de vue international. Ces deux catégories sont en effet bloquées sous la dénomination commune de « station expérimentale privée ». L'article 6 du Règlement général s'applique donc indistinctement aux deux et le § 2 décide que les communications entre postes de ce genre doivent « s'effectuer en langage clair et se limiter aux messages ayant trait aux expériences et à des remarques d'un caractère personnel pour lesquelles, en raison de leur manque d'importance, le recours au service télégraphique public ne saurait entrer en considération ».

Toutefois dans le tableau annexé à ce règlement et portant distribution des longueurs d'ondes, certaines bandes sont réservées exclusivement aux amateurs et d'autres à la fois aux amateurs et aux expériences, la faible puissance des postes d'amateurs risquant moins de brouiller les communications dans certaines bandes.

La distinction entre les deux catégories s'effectue nettement dans l'arrêté du 10 Novembre 1930. Celui-ci reprend les définitions du décret de 1926, mais apporte des précisions intéressantes dans son art. 2.

« c) Postes destinés à des essais d'ordre technique ou à des expériences scientifiques ne pouvant servir qu'à l'échange de signaux et communications de réglage, à l'exclusion de toute

correspondance ayant un caractère d'utilité actuelle et personnelle et de toute émission de radiodiffusion destinée à être reçue par le public en général (4^e catégorie).

« Puissance déterminée, dans chaque cas, suivant le but recherché et longueurs d'onde fixés, dans les mêmes conditions, en conformité du tableau de répartition des fréquences annexé à l'article 5 du Règlement général radiotélégraphique de Washington (1927).

« L'emploi éventuel par les postes de 4^e catégorie, des longueurs d'onde réservées aux services publics, ne peut être autorisé par l'Administration des P. T. T., qu'à titre provisoire, après accord avec lesdits services sur un programme limité d'essais et d'expériences et sous réserve de ne pas troubler le fonctionnement des stations exploitées ou concédées par ces services ;

« d) Postes d'amateurs servant exclusivement à des communications utiles au fonctionnement des appareils entre stations d'amateurs, à l'exclusion de toute correspondance ayant un caractère d'utilité actuelle et personnelle et de toute émission de radiodiffusion destinée à être reçue par le public en général (5^e catégorie).

« Puissance limitée, en principe, à 100 watts alimentation.

« Longueurs d'onde comprises dans les bandes allouées aux amateurs, en conformité du tableau de répartition des fréquences annexé à l'article 5 du Règlement général Radiotélégraphique de Washington (1927).

« Sous réserve des limites sus-indiquées, les caractéristiques techniques des postes privés radioélectriques d'émission sont déterminées, après examen des justifications fournies par le pétitionnaire, quant au but poursuivi et en tenant compte des Règlements internationaux, par la Commission Interministérielle de la T. S. F. créée par le décret du 28 Décembre 1926. »

« Ces caractéristiques techniques peuvent, d'ailleurs, être soumises aux restrictions nécessitées par les besoins et le bon fonctionnement des postes des Services Publics et aux modifications que l'application des Conventions internationales imposerait. »

On voit que l'exclusion de la radiodiffusion pour les postes de la 4^e catégorie est précisé dans le sens de « émissions

destinées à être reçues par le public en général ». En effet les expériences de modulation par exemple ne peuvent être poursuivies que dans les conditions mêmes de l'émission de Radiodiffusion, c'est-à-dire par l'émission de paroles, chant, musique, etc... mais ici le *but* n'est plus le même et la communication manifestement ne s'adresse pas à tous, mais aux expérimentateurs placés en écoute et qui doivent juger du résultat au point de vue technique. Le caractère d'exclusivité résultera d'ailleurs de la présentation de l'émission : pas d'annonce de speaker, morceaux incomplets, etc...

Une autre précision intéressante concerne la puissance et la longueur d'onde. L'on voit que celles des postes d'amateur sont fixées une fois pour toutes : 100 watts de puissance ; longueur d'onde des bandes réservées aux amateurs à Washington. Pour les postes d'essai, au contraire, la puissance dépend essentiellement de l'expérience à réaliser. Quant à la longueur d'onde elle peut être assignée pour les mêmes raisons dans n'importe quelle bande, à condition de ne pas gêner les postes utilisant cette bande ; un horaire spécial y suffira, en général. C'est ainsi que des expériences de techniciens ont été poursuivies sur longueur d'onde de Radiodiffusion, mais à des heures où aucune station de radiodiffusion ne travaille.

Enfin le classement des postes sera fait, aux termes de l'arrêté, par la Commission interministérielle. En réalité ce n'est qu'en cas de contestation que ce classement lui serait soumis ; la question ne s'étant pas posée la Commission n'a pas eu à trancher des cas de l'espèce. Elle ne s'est d'ailleurs pas réunie depuis 1927 (1).

Une autre conséquence de la distinction entre la 4^e et la 5^e catégorie résulte des articles 7 et 8 du décret du 10 Novembre 1930.

(1) Le dernier arrêté fixant sa composition est du 26 Janvier 1929.

« *Article 7.* — Tout possesseur de poste d'émission devra tenir un livre-journal sur lequel il sera fait mention des jours et heures des émissions, des longueurs d'onde employées ainsi que des indicatifs de tous ses correspondants.

« En principe, l'autorisation accordée aux postes de 4^e catégorie est valable pour une année.

« Un mois avant l'expiration du délai de validité de l'autorisation, tout titulaire de poste de 4^e catégorie devra transmettre à l'Administration des P. T. T. (Exploitation Télégraphique, 3^e Bureau) en même temps que sa demande de renouvellement de l'autorisation dont il est titulaire, un compte rendu détaillé des expériences réalisées.

« *Article 8.* — Les autorisations de postes de la 5^e catégorie sont accordées pour l'année entière, quelle que soit la date de délivrance de l'autorisation. Elles sont renouvelables d'année en année, sur simple demande adressée à l'Administration des P. T. T. (Exploitation Télégraphique, 3^e Bureau) un mois au moins avant la fin de l'année en cours.

« Elles sont résiliables, à une époque quelconque de l'année en cours, sur notification de la remise de l'indicatif d'appel, adressée par lettre recommandée à l'Administration des P. T. T. (Exploitation Télégraphique, 3^e Bureau).

On voit que le titulaire d'un poste d'expériences doit tenir l'Administration au courant du résultat des essais poursuivis, aussi bien pour justifier de l'utilité du poste que dans l'intérêt du progrès scientifique qui exige l'échange entre savants des résultats obtenus par chacun d'eux.

Nous nous sommes étendus un peu longuement sur ces deux catégories de postes, parce qu'ils sont trop souvent confondus dans le public avec les postes de radiodiffusion (1). Un des arguments que l'on donne souvent contre le monopole de la radiodiffusion c'est qu'il empêchera tout progrès, les stations d'Etat n'ayant pas les moyens de poursuivre les essais techniques nécessaires. C'est confondre la Station de

(1) Voir la Séance de la Chambre du 13 Mars 1928, *J. O.*, p. 1287 — les postes d'essais.

Radiodiffusion avec la station d'essais et d'expérience. Toutefois il reste vrai que la pratique d'un service régulier de Radiodiffusion peut seule renseigner le constructeur sur la valeur technique de tel procédé d'exploitation (1).

C) *Définition du Poste de Radiodiffusion.*

Après avoir vu ce que n'était pas le poste de radiodiffusion voyons comment le définit le décret de 1926. C'est le Titre III qui traite de cette catégorie de poste. Ce titre devait s'énoncer : « Postes destinés à assurer la diffusion radiotéléphonique ». C'est la commission Tirman qui a changé sa dénomination. L'énoncé révèle un esprit plus libéral, car il classe ce poste hors de la catégorie téléphonique, et souligne sa nature très spéciale.

Une chose frappe tout d'abord, c'est que le poste de radiodiffusion ne figure pas au Titre II dans la liste des postes radioélectriques privés d'émission, alors qu'il y figurait au décret de 1923. Comme d'autre part l'article 9 définit le poste privé un poste « non exploité par l'Etat pour un service officiel ou public de communications ou par un concessionnaire autorisé à effectuer un service de même nature », il faut en conclure que le poste de radiodiffusion est considéré par les rédacteurs du décret comme « exploité pour un service officiel ou public de communication ». Toutefois s'il effectue « un service public de communication ce poste n'est pas forcément l'organe d'exécution d'un « service public » au sens juridique. Ici service public s'oppose simplement à service privé de communication. Toutefois le classement des postes de radiodiffusion dans cette catégorie est un indice de l'évolution vers le Service Public tout court, que ce genre de poste est, nous l'avons vu, susceptible d'assurer dans l'esprit des rédacteurs du décret.

Ce service public de communication comporte d'ailleurs

(1) A la date de Mai 1931, il y avait 234 postes de 4^e catégorie autorisés et 190 de 5^e catégorie.

un caractère spécial : ce sont des communications « *adressées à tous* » ainsi que le dit l'article 7 visant la réception de ces émissions.

C'est là la seule définition que donne le décret de 1926 de la Radiodiffusion. Ce décret ne comporte donc pas de définition bien complète, tandis que le décret de 1923 donnait la précision de « diffusion publique de communications d'intérêt général ». Il est vrai que l'exposé des motifs s'étend longuement sur la radiodiffusion et sa portée sociale. Mais il n'en précise pas non plus bien nettement les caractères.

Rien dans le décret de 1926 ne vient donc définir le poste de radiodiffusion par son opposition au poste téléphonique. C'est que pour ses auteurs ce poste est un poste radiotéléphonique ordinaire effectuant seulement des émissions dont le destinataire est indéterminé. C'est ce qui explique ce passage de l'exposé des motifs à propos de la radiodiffusion :

« Il ne s'agit pas, comme on l'a dit, de créer un monopole nouveau. Le monopole des communications et transmissions télégraphiques est depuis longtemps inscrit dans nos lois : la loi du 2 mai 1837, le décret du 27 décembre 1851, dont les dispositions ont été expressément étendues à la radioélectricité par l'article 85 de la loi de finances du 30 juin 1923 posant le principe certain que la transmission de signaux ou de correspondances sans l'autorisation du Gouvernement est un délit ».

Enfin le décret déclare très nettement que le service de la Radiodiffusion pourra être effectué par des postes d'Etat ou par des postes privés. Nous avons vu que la partie du décret concernant spécialement ces derniers était devenue caduque. Toutefois le titre IV toujours en vigueur contient des dispositions que nous étudierons dans le paragraphe consacré aux postes privés. Nous allons d'abord examiner le régime juridique qu'a fait le décret de 1926 à la radiodiffusion par les postes d'Etat.

§ 2. Le régime des postes d'Etat de Radiodiffusion.

Ainsi que nous l'avons vu toute la partie du décret de 1926 qui concerne les postes d'Etat reste en vigueur. La matière se trouve dans l'article 14 et dans les deux premiers alinéas de l'article 35. Le statut de la Radiodiffusion d'Etat repose, on le voit, sur des textes extrêmement réduits et beaucoup des problèmes si importants qu'il soulève restent à régler.

Remarquons avant toute étude que le vote de la loi du 19 Mars 1928 laisse subsister en son entier cet article 14 ainsi que les deux premiers alinéas de l'art. 35. La dite loi n'intéresse pas en effet les postes d'Etat. Elle ne parle que d'autorisations, et l'Etat lorsqu'il crée un poste d'émission agit en vertu de sa puissance propre et conformément à sa mission d'organiser les services publics (1). Les débats parlementaires à la Chambre (16 Mars 1928) (2) et au Sénat 3 Avril 1930 (3) confirment cette interprétation.

Nous savons que sous le régime antérieur à 1926 la Radiodiffusion était considérée comme une branche du service public des transmissions électriques créé en application de la loi de 1837 par la loi du 29 Novembre 1850. Les émissions électriques et l'exécution des programmes considérée comme partie accessoire de l'émission, étaient gérées par l'Administration au même titre que l'ensemble des transmissions électriques. Etant donné le caractère nouveau de la Radiodiffu-

(1) Sur ce point voir M. Mestre, *Revue Politique et Parlementaire*, 10 Novembre 1930 : L'Etablissement des Postes Privés de Radiodiffusion.

(2) « M. le Président du Conseil. — Le gouvernement sera forclos après le délai... (pour accepter la création de postes d'intérêt national, dans l'hypothèse où la loi de 1928 aurait interdit la création de tout poste privé nouveau).

M. E. Lafont. — Pas pour les Postes d'Etat.

M. A. Marquet. — Pour les Postes d'Etat, le Gouvernement n'est jamais forclos.

M. le Président du Conseil. — Bien entendu. »

(J. O., 2^e séance de la Chambre, 16 Mars 1928, p. 1531, Col. 3).

(3) J. O., séance du 3 avril 1930, p. 767. — « Monsieur le Ministre des P. T. T. —

Des déclarations qui ont été faites au sujet de l'interprétation de cette loi, tant par M. Poincaré que par M. Germain-Martin, il résulte que, même dans les termes de la loi du 19 Mars 1928, le Ministre des Postes, télégraphes et téléphones peut, au sujet de la radiodiffusion, avant même que son statut ait été voté, prendre certaines mesures. D'abord un point est établi : en ce qui concerne les postes d'Etat, cette loi ne les a pas visés. Par conséquent, tant pour leur amélioration que pour leur extension, le ministre des postes peut prendre des mesures. Il n'est limité que par un point : c'est la question des crédits ».

sion et les progrès incessants de la technique, leur surveillance était confiée au Service d'études et de recherches techniques, chargé dans l'Administration de la mise au point des nouveaux procédés scientifiques.

Le décret de 1926 apporte une innovation importante dans l'organisation du service de la Radiodiffusion. Il sépare pour la première fois le service des émissions du service des programmes. A cet égard il réalise une mesure qui peut être comparée à celle de la loi de 1850 ouvrant le télégraphe à la correspondance publique.

Les émissions qui tenaient leur caractère de service public de l'assimilation qui en était faite avec les émissions de radiotélégraphie ainsi que nous l'avons montré plus haut, continuent pour la même raison à garder ce caractère puisqu'elles restent toujours dans le cadre du monopole de 1851 et que le service qui les prend en charge demeure une branche du service des transmissions électriques. Le décret de 1926 précise bien ce point en spécifiant (art. 35) que le Service de la Radiodiffusion « relève directement de l'Administration Centrale des P. T. T. (Direction de l'Exploitation télégraphique) et est placé dans les services extérieurs de l'Administration » (1).

L'exécution des programmes, au contraire, cesse d'être considérée comme partie intégrante de l'émission ; le décret l'érige en service distinct dont l'organisation très particulière va être examinée plus en détail, mais dont nous pouvons dire tout de suite qu'il est confié à des groupements privés sous le contrôle de l'Administration. C'est cette création d'un service des programmes qui constitue la véritable originalité du décret de 1926 en matière de Radiodiffusion d'Etat, organisation dont le caractère de service public ne pourra être

(1) L'arrêté d'application est du 17 Juin 1927. Il a été modifié par les arrêtés des 5 juin 1930 et 14 Août 1931, qui ont apporté diverses modalités nouvelles dans l'organisation du service.

contesté quand nous aurons vu l'ingérence et le contrôle qu'exerce l'Administration à son égard.

A) *L'article 14 du décret du 28 Décembre 1926.*

Cela dit examinons l'article 14 du décret de 1926. Cet article pose en ces termes la distinction fondamentale de l'émission et des programmes :

« L'Etat ou l'organisme qu'il pourrait se substituer propriétaire des installations qui constituent les stations en assure l'exploitation technique et en contrôle l'exploitation administrative et financière.

« En dehors de celles des émissions dont la matière est fournie par les administrations publiques, informations et communications officielles, la composition et la réalisation des programmes sont confiées à des groupements ou collectivités dotés de la personnalité civile ou sont représentés :

« 1°. — Les services publics centraux et régionaux ;

« 2°. — Les associations d'intérêt général ou d'extension nationale et les groupements corporatifs ;

« 3°. — Les auteurs, compositeurs, professeurs, conférenciers, musiciens, artistes et exécutants ;

4°. — Les constructeurs et commerçants en matériel radio-électrique ;

« 5°. — Les groupements d'amateurs et d'auditeurs ;

« 6°. — Les représentants de la presse.

« La composition de ces groupements et collectivités est soumise à l'agrément du ministre chargé des postes, des télégraphes et des téléphones et du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts. Ils seront tenus de respecter les droits de la propriété littéraire et artistique. »

C'est donc à « des groupements et collectivités dotées de la personnalité civile » que sont confiées « la composition et la réalisation des programmes ». Ces groupements sont ainsi présentés dans l'exposé des motifs :

« Mais si, du point de vue technique, du point de vue de « l'exploitation proprement dite, l'orientation est inévitable vers « un office national, il ne saurait entrer dans l'esprit de personne

« d'instituer une sorte de monopole d'Etat de la pensée et de la
« propagande par radiodiffusion. Quand, dans le régime normal or-
« ganisé par le décret, tous les postes seront la propriété de l'Etat
« ou de l'office national que l'Etat se sera substitué, la composi-
« tion et la réalisation des programmes ne seront pas assurées
« par des agents de l'Etat, mais par des groupements où seront
« représentées toutes les forces vives de la région ou de la na-
« tion : départements et communes, groupements de presse, syn-
« dicats et associations économiques, corporations intellectuelles
« et artistiques, etc...

« Ainsi l'organisation technique de la radiodiffusion recevra
« l'unification indispensable sans que, l'ordre public et la sécu-
« rité nationale étant assurés, la liberté de la parole et de la pen-
« sée en puisse subir la moindre atteinte.

« Une telle organisation existe déjà, à l'heure actuelle, à
« l'état fragmentaire ; de tels groupements sont constitués au-
« près de plusieurs postes d'Etat et en assurent la vitalité intellec-
« tuelle et artistique. »

Et M. Boulanger, Directeur de l'Exploitation Télégraphique, déclarait à la séance du 28 Décembre 1927 de la Commission interministérielle :

« Le monopole n'existe pas au point de vue de la diffusion de
« pensée.

« C'est intentionnellement que des gens dans la presse, ou
« dans les réunions, répètent que l'Etat veut monopoliser la pen-
« sée. C'est une stupidité... Nous avons créé à côté des stations
« d'Etat des Associations privées d'exploitation. Aucun texte ne
« nous y obligeait. C'est bien pour marquer le principe que nous
« avons fait créer des Associations. Cela a été notre préoccupa-
« tion. »

Ainsi donc c'est dans un esprit libéral qu'ont été prévues par les auteurs du décret ces associations destinées à assurer la réalisation des programmes, c'est-à-dire ce que nous avons appelé l' « exécution ». Examinons la façon dont leur activité, dans le silence complet du texte du décret, a été organisée par l'Administration.

B) *Les Associations chargées des programmes et leur Fédération.*

Ces associations ont été créées, sur le modèle fourni par la loi de 1901 pour les associations autorisées. Mais des statuts types ont été rédigés par l'Administration qu'elle impose à toute association nouvelle au moment où celle-ci sollicite l'agrément prévu à l'article 14, dernier alinéa. C'est l'étude de ces statuts types qui va nous renseigner (1).

L'association groupe des personnalités isolées avec des corps constitués, associations et groupements divers à but non lucratif (art. 5). Sans doute le décret de 1926 n'avait pas prévu ces personnalités isolées. Toutefois leur présence n'est pas incompatible avec le texte, qui spécifie seulement que les catégories visées par lui y seront représentées. L'association est constituée en association déclarée.

Son objet est essentiellement désintéressé. Il est de :

« Contribuer à l'utilisation la plus large (de la Station) pour des fins d'informations, de diffusion instructive, récréative, intellectuelle, économique, régionaliste et pour la diffusion des manifestations de la pensée et de l'activité française au point de vue économique, artistique et intellectuel, en ayant toujours en vue l'intérêt général » (Art. 2).

Il est indéniable que ce caractère de collaboration à l'activité de la station, ainsi que le but désintéressé et éminemment élevé de l'activité de l'association, font d'elle la dépositaire d'une partie de la gestion d'un service public. Nous sommes ici en présence d'un type très intéressant de collaboration entre l'Etat et les particuliers pour la gestion d'un service public. Ce type trouve sa place à côté d'autres ébau-

(1) Au moment où le décret de 1926 a été appliqué il existait, ainsi que le déclare l'exposé des motifs plusieurs associations de ce genre. Sauf pour l'une d'entre elles qui s'est réorganisée, les statuts types n'ont pas été imposés à ces associations. Actuellement il existe donc divers régimes d'associations, mais celui qui résulte du statut type est le plus important soit à cause du nombre d'associations qu'il régit, soit à cause de la tendance qu'il manifeste.

ches de collaborations réalisées ces dernières années et dont quelques modèles sont fournis par exemple par la collaboration des caisses primaires libres au fonctionnement du service public des assurances sociales (1).

Les règles habituelles qui régissent les associations simplement déclarées sont visées par les Statuts (art. 3). Toutefois l'article 21 prévoit pour l'Association un certain nombre de ressources (2) qui dépassent le cadre de l'association déclarée et correspondent à l'association reconnue d'utilité publique. Cet article ne pourra donc avoir son plein effet qu'à dater de cette reconnaissance (Art. 27).

Remarquons d'ailleurs que les statuts types imposés à l'association gérante par l'Administration des P. T. T. se rapprochent beaucoup des statuts types que l'Administration a pris l'initiative d'imposer aux associations qui sollicitent leur reconnaissance comme établissement d'utilité publique. En particulier le même contrôle financier est prévu. De sorte que la reconnaissance d'utilité publique si elle intervient ne fera qu'accroître la capacité de ces associations sans modifier leurs statuts.

L'Association est administrée par un Conseil d'Administration de 18 membres, parmi lesquels 6 membres de droit représentent les administrations publiques et douze membres les autres associés, à raison d'au moins un membre pour chacune des catégories prévues à l'article 14. Toutefois, les Administrations publiques étant déjà représentées par les membres de droit, il semble que ce soient les cinq catégories restantes qui aient droit chacune à un membre au moins. — Les administrateurs sont renouvelés par tiers tous les 3 ans. — Le Conseil d'Administration élit à son tour un bureau renouvelable tous les ans. Son président représente l'Administration en justice. — Une commission des programmes, une com-

(1) Voir thèse de M. Geny : *La collaboration des particuliers à la gestion des Services Publics*, p. 199.

(2) « dons et legs qui pourraient lui être attribués » Art. 21, § 2.

mission exécutive et une commission de contrôle sont constituées au sein du Conseil d'Administration.

L'assemblée générale est l'organe souverain de l'Association. Elle est convoquée chaque année par le Conseil d'Administration qui en constitue le bureau et règle son ordre du jour. Elle doit être convoquée si le quart de ses membres en fait la demande. Elle approuve les comptes et statue sur les rapports qui lui sont faits au sujet de l'activité de l'Association, en particulier sur le rapport annuel. Elle comprend des membres de droit, qui sont les membres du conseil d'administration et des membres d'honneur, ainsi que des membres cotisants, qui sont les particuliers ou groupements affiliés. Nous verrons tout à l'heure comment se répartissent les pouvoirs. Elle n'est pas maîtresse de modifier le but de l'Association, ni les prescriptions qui assurent le contrôle de l'Administration sur l'Association. Le contrôle financier de l'Assemblée générale s'exerce sur le vu d'un rapport établi par trois commissaires pris parmi les membres du conseil d'Administration, dont un appartenant à l'Administration des P. T. T. La modification des statuts exige un certain *quorum* et une majorité des deux tiers des voix représentées.

L'activité de l'association se manifeste avant tout dans la détermination de la substance des programmes, dans le choix des interprètes et des collaborateurs de l'ordre artistique et intellectuel. Elle se manifeste également dans le domaine de la gestion financière. Les recettes de l'Association ne peuvent comprendre que les cotisations de ses membres et les subventions que l'Etat ou les services publics lui accordent. En fait, ce sont ces subventions qui constituent actuellement avec la publicité la partie la plus importante de ses ressources régulières, en attendant le jour où la radiodiffusion relèvera d'un Office National dont le budget sera alimenté par le produit des taxes de radiodiffusion (1).

(1) Au budget de 1931-32, il était prévu une somme de : 4.500.000 pour ces subventions.

A ce propos se pose la question de la publicité par les postes d'Etat. Il est juridiquement certain que l'Association n'a pas le droit d'en faire. Elle n'a pas en effet le droit de faire des opérations de caractère commercial et il est hors de doute que la conclusion d'un contrat de publicité est un acte commercial (1). Ceci reste-t-il vrai même dans le cas où la publicité ne serait qu'*indirecte* ? Ce terme est employé pour désigner une publicité faite dans la forme suivante : une firme offre à l'Association la somme nécessaire pour organiser un concert, ou même autorise l'Association à transmettre gratuitement un concert organisé chez elle dans un but de publicité, à condition que soit annoncé le nom de la firme et le concours qu'elle apporte (2).

La question de savoir où commence et où finit l'acte commercial est très délicate :

Il semble que l'action de ces firmes puisse être considérée dans une certaine mesure comme une modalité « d'offres de concours ». Certes le mobile de l'acte est intéressé, mais n'existe-t-il pas un élément d'intérêt dans toute offre de concours ?

Toutefois l'offre de concours n'est considérée comme telle par la jurisprudence que dans le cas du travail public, de l'ouvrage public. Cette restriction est d'ailleurs critiquée par certains auteurs (3) qui désiraient voir rentrer dans cette catégorie toute offre de participer aux dépenses d'un service public. Dans ce cas les pratiques indiquées seraient de véritables offres de concours régies par le droit administratif. — Quoiqu'il en soit ce qui paraît caractériser la publicité

(1) Remarquons que l'art. 632 du Code de Commerce qualifie de commerciales les « entreprises de spectacle public » mais on ne peut dire qu'il y ait ici entreprise, car la notion d'entreprise comporte l'idée d'un *profit* et l'association ne se propose aucun profit ; d'ailleurs par nature aucune recette ne peut être perçue par elle sur les usagers. Même dans le cas des *taxes* il n'y aurait pas entreprise car la taxe n'est pas proportionnelle au service rendu.

(2) Une forme voisine de publicité indirecte est celle où un théâtre, une organisation donnant un concert paie pour que l'on diffuse une exécution publique, dans un but indirect de réclame. On a en effet constaté que la diffusion d'une pièce de théâtre par exemple attirait au théâtre même de nouveaux spectateurs.

(3) Voir Jèze, *Principes généraux du droit public*, Tome III, p. 460.

c'est la notoriété donnée à la *valeur* d'un produit commercial ou d'une firme. Il semble donc que le caractère commercial de ce genre d'opération doive être ainsi distingué : Si le poste se borne à énoncer l'auteur de la libéralité sans porter une appréciation sur le commerce qu'il exerce, l'opération est licite et s'analyse en une offre de concours, au sens indiqué (1).

Les associations se sont groupées le 17 Juin 1928 en *Fédération Nationale de Radiodiffusion*, sous le régime des associations à caractère désintéressé de la loi de 1901. Son objet est « de contribuer sous toutes ses formes à l'organisation, au développement et au perfectionnement de la Radiodiffusion Nationale, en ayant toujours en vue l'intérêt général » (Art. 2). Cette Fédération constitue une amorce de Conseil Supérieur de la Radiodiffusion. L'Etat n'exerce pas sur son activité un contrôle aussi étroit que sur celle des associations. En particulier il ne possède pas aux Assemblées Générales une majorité ouvertement acquise, mais il ne faut pas oublier que sa prépondérance au sein des associations lui permettrait, s'il le désirait, de faire désigner les personnalités qu'il préférerait pour les trois mandats réservés à chaque Association par les statuts (Art. 17). Au sein du Conseil d'Administration l'Etat

(1) Un critérium différent avait été prévu par le cahier des charges établi par la Commission interministérielle de 1927, art. 51 :

« Sont considérées comme ayant le caractère de publicité : a) Les annonces « diffusées pendant les intervalles consacrés à la publicité. b) L'énonciation répétée, au cours d'une émission, du nom de personnes, groupements, entreprises « prenant en totalité ou en partie la charge de l'organisation de cette émission, si « ces personnes, groupements ou entreprises ont la qualité de commerçant ou si « cette énonciation intentionnelle a pour but direct ou indirect de leur procurer « des avantages matériels. c) L'énonciation régulière au cours de diverses émissions « du nom des mêmes personnes, organismes, entreprises, etc., dans les conditions « précédemment indiquées (Ex. : informations puisées régulièrement dans le même « Journal, communiqués fournis régulièrement par le même établissement). »

Ici c'est la qualité de commerçant de la personne qui offre son concours ou l'intention qui est choisie comme critérium.

Une autre question se pose, voisine de celle que nous venons d'examiner : une association de Radiodiffusion peut-elle subventionner un journal ? Aucun doute n'est possible si ce journal a pour but de défendre les intérêts de la Radiodiffusion. L'encouragement donné à son effort rentre en effet dans la sphère d'activité des associations. Mais si ce journal accepte de la réclame pour des constructeurs ? Il fait certainement alors acte commercial et par suite qualité de commerçant. La subvention peut dans ce sens paraître illicite.

C'est la solution de la loi Belge qui interdit à l'Institut National de Radiodiffusion (art. 3) « d'éditer d'autres publications que les programmes d'émissions ».

possède six représentants de droit (1), les Associations ont chacune un représentant titulaire et un suppléant. Il existe une commission permanente nommée par le Conseil d'Administration qui prolonge son action pendant l'intervalle des sessions. Le Conseil d'Administration :

« assure l'unité de direction entre les organisations exploitantes, coordonne leur activité, facilite et développe leur action respective et d'une manière générale étudie toutes les questions dans lesquelles les associations ont un intérêt commun. Il arbitre les difficultés qui pourraient surgir entre Associations adhérentes. Il reçoit des fonds... les répartit sous forme de subventions soit aux associations adhérentes, soit à des savants, techniciens, soit à des établissements... pour acquisition d'appareils de réception » (Art. 10).

L'Administration exerce le même contrôle financier sur la Fédération que sur les Associations (Art. 13). Elle doit approuver pour les rendre exécutoires les décisions « de nature à gêner l'action des Services Publics » et sur appel d'une association lésée elle peut suspendre l'effet d'une décision de la Fédération. Elle doit approuver l'ordre du jour de toutes les séances du Conseil d'Administration avant sa convocation (Art. 8).

Enfin deux dispositions des statuts sont particulièrement intéressantes par la compénétration qu'elles établissent entre l'Administration et la Fédération. Ce sont celles prévues à l'Article 11.

« Article 11. — Les avis, les vœux et les décisions du Conseil, ainsi que les procès-verbaux de ses réunions sont communiqués par le Secrétariat de la Fédération à l'Administration des P. T. T. (Service de la Radiodiffusion). En dehors des dépenses courantes d'administration et de gestion de la Fédération Nationale de Radiodiffusion, les décisions comportant des opéra-

(1) Art. 6 — « Un délégué du Ministère de l'Instruction Publique, un délégué du Ministère de l'Intérieur, un délégué du Ministère du Commerce, un délégué du Ministère de l'Agriculture, le Directeur du Service de la Radiodiffusion, un représentant du personnel d'exploitation ».

tions financières pour la Fédération Nationale de Radiodiffusion, pour les Associations adhérentes, ou les Administrations, ne sont exécutoires qu'après accord avec ce Service. Celles des décisions qui comportent des mesures d'exécution administratives sont notifiées aux organismes intéressés, par la Direction de la Radiodiffusion.

« L'exécution en est assurée dans les Associations adhérentes, par les soins des Conseils d'Administration respectifs. En cas de défaillance, elle peut être assurée à la diligence des représentants des Services Publics, au même titre que s'il s'agissait de règlements administratifs. »

Cette force réglementaire donnée aux décisions de la Fédération et la mise à la disposition de cet organisme privé du concours de la puissance publique constituent des types de collaboration tout à fait intéressants entre l'Etat et les particuliers.

C) Ingérence de l'Etat dans l'exécution des programmes.

Nous venons de voir la collaboration que les associations privées apportaient à l'Etat dans la gestion du service privé de la Radiodiffusion. Mais ainsi que le fait remarquer M. Géný dans son étude sur la collaboration des particuliers à la gestion des services publics, la tutelle de l'Administration sur ces particuliers est d'autant plus étroite que leur collaboration est plus importante, cette tutelle étant maximale quand le particulier s'ingère dans l'exécution même des actes administratifs et non plus seulement dans la délibération. C'est le cas des associations de radiodiffusion. D'autre part, étant donné que leur activité intéresse le monopole de l'Etat, nous pouvons nous attendre à ce que cette tutelle soit particulièrement stricte.

Remarquons d'abord que le processus indiqué par M. Géný (1) se retrouve bien dans le cas présent : un texte général, le décret de 1926 pose le principe de la collaboration. Un acte administratif spécial à chaque cas, l'agrément

(1) *Ibid.*, p. 207.

par les ministres des P. T. T. et des Beaux Arts de l'association pétitionnaire, sous forme d'approbation donnée à la composition de chaque association, en fait l'application particulière.

La tutelle administrative se manifeste d'abord par un contrôle administratif et financier très étroit dont le principe est prévu à l'article 14 du décret. Ce contrôle est exercé par le représentant du Ministre de l'Intérieur ou des P. T. T. L'article 22 des statuts types porte :

« Les registres de l'Association et les pièces de comptabilité seront présentés sans déplacement sur toute réquisition du Ministre de l'Intérieur ou du Préfet ou de l'Administration des P. T. T. à eux-mêmes ou à leurs délégués ou à tout autre fonctionnaire accrédité par eux. »

En réalité ce contrôle est exercé par le délégué local du service de la Radiodiffusion qui est fonctionnaire de l'Administration des P. T. T. Celui-ci exerce un double contrôle :

a) Contrôle administratif. — Il s'exerce à la fois sur la matière à diffuser et sur l'exécution des transmissions. Le délégué du Service de la Radiodiffusion veille à la tenue des textes qui doivent être diffusés, en particulier prend connaissance des textes présentés par des collaborateurs occasionnels de la station. En ce qui concerne principalement les communiqués publicitaires, le Délégué du Service de la Radiodiffusion s'assure qu'un contrat régulier a été conclu entre l'Association et les intéressés. Seuls les communiqués publicitaires dont il a pris connaissance et dont la rédaction n'a soulevé aucune objection de sa part sont lus devant le microphone.

b) Contrôle financier. — Le représentant de l'Administration peut prendre connaissance de tous les documents de comptabilité et de toutes les écritures de l'Association.

Périodiquement et suivant les instructions précises reçues

de la Direction de la Radiodiffusion, il doit être à même de donner des renseignements sur la marche financière de l'Association. En particulier, il peut prendre connaissance de tous les justificatifs de recettes et de dépenses accompagnés de toutes les pièces ou documents indispensables à leur examen.

En ce qui concerne particulièrement la publicité il doit prendre connaissance de tous les contrats qui ne doivent être définitivement conclus par l'Association qu'en accord avec le Délégué du Service, conformément aux directives et instructions reçues de la Direction de la Radiodiffusion.

Toutes les dépenses de l'Association présentant un caractère exceptionnel, c'est-à-dire qui n'entrent pas dans le cadre des dépenses habituelles nécessitées par l'organisation et le fonctionnement des émissions, doivent avant d'être engagées, recevoir l'approbation de l'Administration. Le délégué du Service de la Radiodiffusion provoque éventuellement l'intervention de la Direction du Service.

Mais l'Administration ne s'est pas contentée de cette forme de contrôle, en quelque sorte extérieur à l'activité de l'Association. Elle a voulu en outre exercer sur elle un contrôle interne. Pour cela elle a profité des dispositions de l'article 14 prévoyant que dans les groupements assurant l'organisation des programmes étaient représentés les services publics centraux et régionaux. Mais elle a innové sur ces dispositions en insérant dans les statuts types un certain nombre de clauses qui assurent la prépondérance absolue des représentants de l'Etat au sein des associations :

1°) Au sein de l'Assemblée Générale qui seule peut engager l'association, la prépondérance administrative est complète. D'après l'article 17 :

« Aux Assemblées générales les voix sont ainsi réparties :
« l'Etat, ainsi que les départements, les communes, les établissements publics et les corps constitués qui versent à l'association

« une subvention au moins égale à la cotisation minima fixée pour
« les groupements adhérents disposent ensemble de 50 % du
« nombre total des voix. »

Comme d'autre part les membres du Conseil d'Administration sont membres de droit de l'Assemblée Générale, les six voix des représentants de l'Etat s'ajoutent à la moitié des voix qui lui sont réservées de sorte que le partage des voix n'est même plus possible l'Etat disposant de la moitié plus six des voix de l'Assemblée (1). On peut se demander dans quelles mesures ces dispositions sont conformes à l'esprit de l'article 14 qui paraît dans sa rédaction réserver une certaine égalité entre les six catégories qu'il énumère.

2°) Au sein du Conseil d'Administration, d'après l'article 8, six membres de droit représentent les Administrations publiques : trois de l'Administration des P. T. T., dont un de la Fédération postale (représentant le personnel), un de l'Instruction Publique, un de l'Intérieur, un des Services départementaux et locaux. Sans doute douze membres représentent les autres catégories, mais les six fonctionnaires de l'Administration feront en général bloc et auront des chances d'assurer le triomphe de leur point de vue aux représentants de catégories très diverses et peu homogènes (2).

N'oublions pas d'ailleurs que les représentants de l'Etat possédant la majorité au sein de l'Assemblée Générale l'élection de ces douze membres est à leur discrétion absolue.

3°) Au sein des diverses commissions prévues à l'article 13 les représentants de chacune des Administrations publiques (P. T. T., Intérieur, Instruction Publique) ont obligatoire-

(1) Ces dispositions paraissent inspirées de l'organisation des Sociétés de Radio-diffusion allemandes où soit l'Etat local soit le Reich possède 51 % des actions. En Allemagne ce type de société est assez fréquent. Voir à ce sujet l'*Etat Actionnaire* de M. P. O. Lapie, p. 41 et suivantes.

(2) D'ailleurs, dans la pratique, les services publics d'Etat confèrent à l'Administration des P. T. T. le soin de les représenter.

ment leur place ainsi que dans la commission de 3 membres qui approuve les comptes annuels du trésorier.

Outre ces dispositions, diverses mesures renforcent encore le contrôle : Les délibérations de l'Assemblée Générale ou du Conseil d'Administration portant sur des questions étrangères au but de l'Association ou en désaccord avec le règlement de la station, et susceptibles de gêner le fonctionnement d'autres stations sont « soumises à l'Administration centrale des P. T. T. et ne deviennent exécutoires qu'après approbation de cette dernière qui peut également différer l'application de toute mesure entraînant une dépense extraordinaire ou contraire aux statuts » (Article 19). Il suffit d'ailleurs qu'une décision « soit jugée telle par un représentant de l'Administration » pour être frappée de veto suspensif. Parmi les questions étrangères au but de l'Association tel que le définit l'article 2, signalons « la politique et la religion » dont ne doivent en aucun cas s'occuper les associations.

Non contente de contrôler les organes de l'Association, l'Administration s'est réservé la nomination ou l'agrément des *agents* d'exécution des volontés de l'Association :

C'est tout d'abord la nomination du chef de poste. Celui-ci dirige l'exécution des programmes au Studio et il est investi du droit de couper toute communication qui lui paraît répréhensible. En outre, *dans la pratique*, cet agent jouira dans les associations peu importantes d'un rôle prépondérant dans l'organisation des programmes : d'abord parce qu'il ne trouvera en général devant lui que des concours bénévoles qui ne peuvent pas consacrer la même somme d'activité que lui à la vie du Studio. Ensuite parce que, de plus en plus, la composition des programmes ne peut se faire qu'en fonction des circuits téléphoniques dont peut disposer l'Association : que ce soit une manifestation locale à diffuser ou le relai d'une manifestation plus éloignée à assurer, le circuit téléphonique nécessaire pour aller du micro au poste sera fourni par l'Administration des P. T. T. Cette arme unique, mais très efficace per-

met au chef de poste représentant l'Administration de dire le dernier mot en fait de composition des programmes, sous l'autorité du Directeur du Service de la Radiodiffusion qui concentre entre ses mains à Paris la direction de tous les postes.

Enfin dans le même ordre d'idées l'administration a posé en 1925 la règle que les speakers sont recrutés et payés par l'Administration, bien que ce ne soient que des agents d'exécution des programmes.

Toute l'étude qui précède montre comment l'Etat assume une très grande partie de ce que nous avons appelé « l'exécution ». Sans doute les associations sont chargées d'organiser les programmes, mais en fait, dans l'Association, l'Administration occupe une place prépondérante.

En outre, ainsi que nous venons de le voir, la décision souveraine en matière de programmes appartient en fait à l'Administration et au Ministre qui est seul juge des diffusions à autoriser. Sur ce point il semble bien que l'esprit du décret de 1926 n'ait pas été respecté, car l'art. 14 confie « *la composition et la réalisation des programmes* » à l'Association, l'Etat se réservant « le contrôle de l'exploitation administrative et financière » ainsi que le contrôle de « la teneur des émissions » prévu par l'art. 30 pour les postes privés et qu'il doit *a fortiori* exercer sur ses propres émissions. Or, si l'on peut admettre qu'on vertu de ce droit de contrôle l'Etat censure telle ou telle partie des programmes et qu'il exerce une tutelle administrative et financière sur les actes de l'Association, il ne semble pas que le décret lui donne le droit de se substituer à elle (en dehors des diffusions officielles dont nous allons parler) soit pour décider des diffusions à réaliser, soit pour en assumer la responsabilité civile et administrative. A cet égard la nomination et la rétribution par l'Etat des speakers, agents chargés simplement de la « réalisation des programmes » ne serait pas conforme au décret de 1926.

D) *Responsabilité respective de l'Etat et des Associations en matière de programmes.*

Au sujet de ce partage des responsabilités, la jurisprudence marque une évolution très nette depuis le début de la Radiodiffusion jusqu'après la consécration par l'article 14 du décret du 28 Décembre 1926, des associations chargées des programmes. Cette jurisprudence s'est manifestée à propos de la responsabilité de l'émetteur soit en matière de propriété littéraire et artistique, soit en matière de diffamation, soit enfin en matière de responsabilité dans la gestion du service des programmes.

L'affaire Franz et Charny met en cause des faits qui se sont passés le 29 Septembre 1924, au poste de Lyon la Doua. Le programme des émissions publié par le journal *Bonsoir* indiquait que des morceaux du *Cid* et de *Sigurd* seraient chantés par M. Franz et Mlle Charny de l'Opéra. Or, l'audition était donnée par disques. Ces artistes ont demandé réparation du dommage qu'ils prétendaient leur avoir été causé. Qui ont-ils mis en cause ? Dans une première instance civile (Trib. Civil de Lyon, 27 Janvier 1925 (1), l'Ingénieur en chef de la Station radiotélégraphique qui assurait en même temps la direction du poste de Radiodiffusion ; dans l'instance administrative qu'ils ouvrirent ensuite, l'Etat (Conseil d'Etat, 20 Novembre 1931 (2). Ceci s'explique fort bien, l'Association gérante n'ayant été constituée que le 15 Mai 1925 et les faits visés étant antérieurs au décret de 1926.

Dans l'affaire Lherbier (Tribunal Correctionnel de Marseille, 30 Juillet 1927 (3), les faits incriminés remontent au début de 1926 donc à une époque où l'Association existait (elle a été fondée le 3 Octobre 1925) mais où le décret de 1926 ne lui avait pas donné une consécration officielle. La situation respective de l'Etat et de l'Association (il y en avait en réalité

(1) R. J. I. R. 1926, p. 111.

(2) R. J. I. R. 1932, Janvier-Février.

(3) R. J. I. R. 1928, p. 168.

deux) en matière de responsabilité de programmes n'est pas encore nettement définie et tout une partie des attendus du jugement est consacrée à essayer de fixer cette responsabilité en tenant compte des éléments d'appréciation dont dispose le Tribunal :

« Attendu qu'il est démontré que M. Lherbier a mis à la disposition de certaines sociétés une salle particulière spécialement aménagée dans les locaux de son administration, en vue de la réception et de l'émission des ondes dont il a incontestablement la direction administrative et la surveillance technique : qu'il a ainsi permis à ces sociétés qui ne pouvaient avoir d'existence qu'avec son autorisation et son concours effectif, de faire assister tous leurs membres, les familles de ceux-ci, et leurs amis, aux concerts et aux représentations organisés dans cette salle sans aucun souci de paiement des droits d'auteurs ; qu'il a ainsi manifestement commis le délit de l'article 428 C. pén., tout comme si l'Hôtel central des Postes et Télégraphes possédant une imprimerie à l'intérieur de ses locaux, il eût fait imprimer et reproduire une œuvre littéraire ou musicale ;

« Attendu que, pour dégager sa responsabilité, M. Lherbier a prétendu être demeuré constamment étranger à l'organisation des concerts qui étaient l'œuvre exclusive de deux associations : « *Les amis de la radiodiffusion de Provence* » et « *l'Association populaire radiophonique de Marseille* ».

« Attendu, tout d'abord que ces prétentions ne paraissent pas l'expression exacte de la réalité des faits ; qu'il suffit en effet de parcourir les programmes des divers concerts insérés dans les journaux marseillais pour y trouver la preuve que de nombreuses représentations étaient données en dehors du contrôle des deux associations précitées et notamment par :

- a) l'Orchestre de la Nation ;
- b) l'Union radiophonique de Paris ;
- c) le syndicat des radio-électriciens de Marseille ;
- d) le Syndicat des radio-électriciens du Sud-Est ;

et que certaines diffusions n'ont jamais subi la censure de ces deux mêmes associations, telle la Radiodiffusion du Brabant marseillais à l'occasion de la Fête de la Société des patrons coiffeurs de Marseille ;

« Mais attendu, en outre, que s'il était démontré que les

programmes n'étaient point arrêtés par M. Lherbier mais par les associations déjà sus-mentionnées, cette considération serait encore inopérante parce qu'il est censé, dès lors qu'il ne les empêche pas, accepter ces programmes tout comme un patron de café, s'il laisse des clients représenter dans son établissement, où toute personne peut pénétrer, des œuvres non encore tombées dans le domaine public, encourt les pénalités de l'article 428 C. pén., parce qu'il n'a pas empêché, étant maître chez lui, ce à quoi il pouvait s'opposer. »

Le tribunal hésite, on le voit, entre les analogies qu'il doit appliquer : presse ou théâtre. Il assimile le poste d'émission à une imprimerie qui permet la reproduction des œuvres d'un auteur. D'autre part, il parle d'organisation de concerts et de représentations. Quoiqu'il en soit il retient le fait que le Directeur régional a assuré « la direction administrative et la surveillance technique » de « l'émission des ondes » et que l'existence des associations n'a pu se réaliser qu'avec « son autorisation et son concours effectif ». Sans s'arrêter à la considération de l'émission électrique, le tribunal, après des constatations de fait tendant à établir la responsabilité du Directeur régional, envisage l'hypothèse la plus fréquente où les programmes sont composés exclusivement par l'Association et même là il déclare que le directeur, représentant l'Etat, serait responsable de ce qu'il n'a pas empêché. C'est admettre que l'Etat a la police des émissions et des programmes et que lui seul en est responsable, avant le décret de 1926, comme le propriétaire du café a la police de sa salle et la responsabilité de ce qui s'y passe.

L'affaire Privat G. Delamare et la Fédération Nationale Radiotéléphonique (Trib. cor. de la Seine, 12^e chambre, 1^{er} février 1929 (1) se réfère à une émission du 3 novembre 1927. L'association chargée des programmes de la Tour Eiffel s'était constituée en vertu du décret de 1926 sous le nom de Fédération Nationale Radiotéléphonique. Elle fut attaquée

(1) R. J. I. R. 1929, p. 57, avec les conclusions de M. le Substitut Fournot.

par M. Privat, conjointement avec un des conférenciers du poste M. Delamare, pour diffamation. Le Tribunal n'a pas tranché directement la question de la responsabilité de l'Association, mais : 1^o) il a déclaré non recevable la requête de Privat contre la F. N. R. « civilement responsable » pour des motifs de fond tirés de la différence entre la Radiodiffusion et la presse non pour la raison que la Fédération ne serait pas responsable, et 2^o) il a admis, tout en refusant d'y satisfaire, la demande reconventionnelle de la F. N. R. en dommages intérêts pour abus de citation. A aucun moment la responsabilité de l'Etat n'a été invoquée.

On peut donc dire que cette responsabilité de l'Administration des P.T.T. en matière de programmes, mal définie sous le régime transitoire qui s'était créé de 1925 à 1927, s'est complètement précisée après le décret du 28 décembre 1926 et qu'actuellement l'Etat n'est pas responsable du contenu des émissions, les Associations assumant seules cette responsabilité. — La question de la faute de service n'a d'ailleurs pas été tranchée sous le régime du décret de 1926 et par suite l'on ne peut citer de jurisprudence indiquant qui serait responsable, dans l'organisation actuelle, de faits analogues à ceux qui ont motivé l'arrêt Franz et Charny. Il semble bien que le Conseil d'Etat serait amené à déclarer qu'il y a faute incombant au service des programmes, service géré sans doute par l'Association, mais les agents étant en fait des fonctionnaires de l'Etat, la responsabilité de l'Etat pour faute de service serait presque certainement proclamée.

Le partage des attributions entre l'Etat et les Associations en matière de programmes s'est donc réalisé dans la pratique d'une façon assez différente de ce que semblait prévoir le texte du décret et les interprétations libérales que nous en avons données. Il correspond d'ailleurs à une simple situation de fait et ne repose sur aucune réglementation postérieure à ce décret.

Il faut, toutefois, reconnaître que si l'Administration des P. T. T. a accentué sa main mise sur l'activité des Associations, sans doute poussée par le vieil instinct centralisateur de l'Administration française, elle exerce en fait cette tutelle dans un très large esprit de collaboration et avec un très grand libéralisme. A cet égard le succès de la tentative si nouvelle qu'elle a faite pour associer les particuliers à la gestion des services publics mérite d'être cité en exemple aux autres Administrations. Les résultats obtenus devraient inciter le législateur à user de ce procédé pour donner une vie nouvelle à notre organisme administratif trop souvent frappé d'ataxie.

E) *L'Etat compose une partie des programmes.*

Reste enfin toute une partie de « l'exécution » que le décret de 1926 a formellement attribué à l'Etat. L'article 14 porte en effet :

« En dehors de celles des émissions dont la matière est four-
« nie par les Administrations publiques, informations et commu-
« nications officielles... »

C'est toute une part de plus en plus grande des programmes (1) que l'Etat est ainsi appelé à composer et dont l'importance est laissée à son entière discrétion. Où est l'époque où M. Poincaré déclarait à la tribune de la Chambre qu'il n'avait pas voulu user pour le gouvernement de la liberté de propagande politique qu'il refusait aux postes privés et qu'il avait interdit la Radiodiffusion de discours prononcés en faveur du Gouvernement et qu'il refuserait de faire radiodiffuser les discours du Gouvernement lui-même (2). C'est plusieurs fois par semaine que des discours politiques

(1) Le texte original comporterait une parenthèse enfermant les notes « informations et communications officielles ». Cette parenthèse donnerait un caractère limitatif aux émissions fournies par les Administrations publiques. Le texte que nous commentons est celui paru à l'*Officiel* sans parenthèse. Le sens n'en est pas très différent mais la rédaction n'est pas aussi correcte.

(2) Séance du 13 Mars 1928, *J. O.*, p. 1280, col. 3.

dont l'intérêt général est plus ou moins accusé sont diffusés par les postes d'Etat. Les journaux de radiodiffusion sont remplis des doléances d'auditeurs qui se plaignent que tel chef-d'œuvre en cours d'exécution est coupé pour faire place à un discours gouvernemental.

F) *La liberté du microphone d'après le décret de 1926.*

Un autre terme du décret de 1926 a été interprété au sens large par l'Administration. C'est celui qui confère à l'Etat « l'exploitation technique des stations ». En effet, dans le terme « Station » il faut ici comprendre (ou tout au moins d'administration a compris) non seulement le poste, mais les installations techniques « du Studio ». Par conséquent le microphone, les divers amplificateurs et bien entendu les lignes téléphoniques reliant le studio au poste sont la propriété de l'Etat et exploités par lui. L'Etat ayant la gestion technique du studio, a trouvé là une nouvelle raison de diriger l'exécution par l'intermédiaire d'un ou plusieurs de ses représentants, qui tiennent le microphone.

Une telle interprétation pouvait se soutenir au début de la radiodiffusion quand le Studio et la Station se trouvaient concentrés dans les mêmes locaux, très souvent à l'Hôtel des Postes. Mais de plus en plus les stations éloignent des agglomérations et le Studio pour des raisons de commodité devant rester au centre de la ville, les liaisons sont effectuées par des lignes longues de plusieurs kilomètres. Le terme Station ne peut donc plus s'appliquer que difficilement au Studio et ainsi se matérialise la distinction logique que nous avons établie entre l'exécution et l'émission. Une organisation rationnelle placerait au point d'entrée du câble dans le studio la frontière entre ces deux ordres d'activité (1). La liberté de l'exécution serait ainsi respectée dans toute la mesure où elle

(2) C'est ce qui a lieu en Allemagne où existe un service technique chargé des studios et confié aux associations gérantes.

est compatible avec l'ordre public et la nécessité de la technique.

Reste une dernière question extrêmement importante car elle intéresse également cette liberté du microphone que l'on a trop confondue avec celle des émissions. Dans quelle mesure le décret de 1926 accorde-t-il le libre accès du microphone aux particuliers et aux groupements qui voudraient l'utiliser dans des fins d'intérêt général ? Le silence du texte est complet à cet égard et la question n'a jamais été tranchée par la jurisprudence. Elle ne peut manquer de se poser à l'avenir. Le Poste doit être géré, ainsi que le proclame l'article 2 des Statuts de façon à « contribuer à son utilisation *la plus large* pour des fins d'information, de diffusion instructive, éducative, récréative, intellectuelle, économique, régionaliste et pour la diffusion des manifestations de la pensée et de l'activité française au point de vue économique, artistique et intellectuel, en *ayant toujours en vue l'intérêt général* ».

Quelle va être la sanction de ces obligations ?

Supposons le cas d'un particulier ou d'un groupement demandant l'exécution d'une diffusion qu'il estime d'intérêt général ou de caractère éducatif. Suivant le cas, il s'adressera soit à l'Administration si c'est une communication qu'il veut faire insérer dans la partie officielle des émissions, soit à l'Association ? Ce groupement pourra-t-il imposer à l'Etat ou à l'Association cette diffusion ?

Il faut tout de suite présenter une observation préliminaire :

L'innovation essentielle du décret de 1926 sur le régime antérieur en matière de Radiodiffusion d'Etat consiste dans l'organisation d'un service public des programmes distinct du service public des émissions et géré suivant des procédés très spéciaux destinés à mettre le poste de Radiodiffusion à la disposition des particuliers dans toute la mesure compatible avec l'intérêt général. A cet égard le décret de 1926 pourrait

être comparé à la loi du 29 novembre 1850 ouvrant le télégraphe au service de la correspondance privée. Seulement les auteurs du décret ont dû tenir compte de la nature toute particulière de la Radiodiffusion qui n'a pas le caractère de correspondance mais qui est destinée à des communications intéressant le public. C'est pourquoi ils ont accordé l'usage de la Radiodiffusion non à des particuliers, mais à des associations à caractère désintéressé et dont la composition, fixée par le décret et soumise à approbation ministérielle, est destinée à garantir l'utilisation du poste pour des fins d'intérêt général. Nous savons d'ailleurs que les statuts posent ce principe en leur article 2. — Le décret de 1926 qui organise le service des programmes le fait donc en dehors de tout monopole : ce principe est fortement exprimé dans le passage de l'exposé des motifs que nous avons cité ainsi que dans les déclarations que nous avons données d'un des inspirateurs de l'article 14, M. Boulanger (1).

Il serait donc contraire à l'esprit du décret, sur lequel les textes cités ne laissent aucun doute non plus que l'article 2 des statuts des Associations, d'exclure une demande de diffusion faite dans l'intérêt général ou dans un but éducatif, ce serait reconstituer au profit des associations ce monopole de la pensée que les auteurs du décret se sont défendus de vouloir instituer.

Examinons maintenant les deux hypothèses que nous avons indiquées : Refus de diffusion dans la partie officielle ou dans la partie générale des programmes.

Dans le premier cas, un recours au Ministre est toujours possible si la décision émane du Service de la Radiodiffusion. La décision du Ministre étant connue elle peut, si elle est motivée, être attaquée par les voies ordinaires de recours en Conseil d'Etat.

Dans le second cas la question est plus délicate. Quelle

(1) Voir *supra*, pp. 185 et 186.

est la situation de l'Association par rapport au demandeur ? L'Association est chargée par le décret de 1926 de la gestion du service public des programmes (partie non officielle). Il semble donc que sa situation soit comparable à celle d'un concessionnaire de service public. C'est donc par la voie judiciaire que le demandeur pourrait essayer d'obtenir la diffusion qu'on lui refuse ; l'Association n'ayant pas respecté, dans la gestion du service public des programmes, les conditions qui lui ont été imposées par les règlements et que ses statuts rendent explicites, les tribunaux civils pourraient, semble-t-il être amenés à apprécier le caractère d'intérêt général de la diffusion et à obliger l'Association à introduire cette diffusion dans ses programmes.

L'Administration paraît d'ailleurs bien faire une obligation aux Associations d'accepter dans le choix des programmes tous concours d'intérêt général. En réponse à la question n° 6.250 posée le 22 Novembre 1929 par M. Thoumyre, député demandant si n'importe quelle association professionnelle ou économique pouvait utiliser la diffusion d'un poste d'Etat, l'Administration a répondu le 11 Décembre 1929 que les associations gérantes « acceptent le concours des groupements « professionnels et économiques, lorsque ces concours sont « de nature à servir l'intérêt général des auditeurs de Radio-« diffusion ». (1) Même réponse a été faite à la question de M. A. Barbier (n° 6.935 du 27 Décembre 1927) (2) qui demandait « si toute association d'usagers peut être admise à faire des émissions artistiques par le poste de l'Ecole Supérieure des P. T. T. »

Cependant il faut avouer que la réponse de l'Administration manque de netteté.

(1) J. O. du 12 Décembre 1929.

(2) J. O. du 19 Janvier 1930.

§ 3. — Le Régime des postes privés de Radiodiffusion.

Ce régime, nous l'avons dit, est actuellement celui que définit la Loi du 19 Mars 1928. Nous avons vu dans quelles circonstances cette loi avait été votée et comment elle était le résultat d'un compromis entre les diverses tendances, qui se firent jour à la Chambre et au Sénat.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, que les postes privés de radiodiffusion sont soumis aux conditions générales du décret de 1926 régissant les postes émetteurs privés de toutes catégories. Par suite, nous aurons à examiner le Titre IV du décret pour préciser certaines conditions auxquelles sont soumis ces postes, conditions passées sous silence par la loi de 1928.

Pour plus de commodité nous donnerons tout de suite le texte des trois articles 62, 63 et 64 de la loi du 19 Mars 1928, articles qui contiennent l'ensemble des prescriptions visant la Radiodiffusion.

« Article 62. — Provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le régime de la radiodiffusion, un décret rendu en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'Intérieur, du ministre des Travaux publics, et du ministre chargé des Postes et Télégraphes, décret publié au *Journal Officiel*, pourra autoriser l'exploitation, à titre temporaire, aux conditions prévues dans les autorisations antérieurement délivrées, des postes de diffusion fonctionnant au 31 décembre 1927 et sans qu'il soit permis, sauf autorisation spéciale dans la forme prévue plus haut, d'en modifier les caractéristiques et les conditions d'exploitation.

Les postes, créés depuis le 1^{er} janvier 1928, et ceux qui n'auront pas été autorisés seront fermés dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

Les postes, transformés depuis le 1^{er} Janvier 1928, devront être ramenés à leurs caractéristiques antérieures dans le même délai.

L'installation de nouveaux postes est et demeure interdite.

Nonobstant les dispositions des alinéas 2, 3 et 4 du présent

article, le Gouvernement pourra accorder les autorisations spéciales dans la forme prévue à l'alinéa 1^{er}.

Les postes destinés aux essais et recherches techniques continuent à être autorisés comme par le passé.

Article 63. — Toutes infractions aux dispositions de l'article 62 tomberont sous le coup des sanctions prévues par l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923, l'article 463 du Code pénal étant applicable.

Article 64. — Un projet de loi concernant l'établissement et les conditions d'exploitation des postes de radiodiffusion sera présenté au Parlement antérieurement au 1^{er} Juillet 1928.

Ce texte doit être étudié à la lumière des débats parlementaires qui ont précédé le vote. Ce sont les seuls travaux préparatoires. Ces débats sont contenus dans les procès-verbaux des séances de la Chambre du 13 Mars 1928 (2^e séance, *J. O.*, p. 1275 à 1289) et du 16 Mars 1928 (2^e séance, p. 1530 à 1533) et du Sénat du 15 Mars 1928 (*J. O.*, p. 805 et 806). Le rapport présenté par M. H. Chéron, au nom de la Commission des Finances du Sénat doit être également consulté.

Au cours de la séance de la Chambre du 13 Mars fût voté le premier texte dit « Article 47 *a nouveau* » introduit par la Commission des Finances sur la demande du Président du Conseil dans le texte du collectif déjà adopté par la Chambre et modifié par le Sénat. Ce collectif revenait devant la Chambre pour nouvelle lecture, au cours d'une de ces « navettes » de la dernière heure fertiles en surprises parlementaires et qui ont déjà valu à la Radiodiffusion l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923 instituant le monopole des émissions et réceptions. Il n'est d'ailleurs pas inutile d'évoquer l'atmosphère où se sont déroulés les débats ; la hâte où l'on se trouvait d'adopter en temps utile ces textes financiers explique en effet la rédaction de ces articles 62, 63, 64 et les contradictions de termes qui y apparaissent. Le législateur, pressé d'en finir n'a même pas essayé de faire dans un texte cohérent la synthèse des diverses tendances qui avaient triomphé et s'étaient introduites par les votes de la Chambre et du Sénat.

Nous allons étudier d'après ces articles de loi de quelle façon est organisé le fonctionnement des Postes privés. Nous examinerons successivement les questions les plus importantes qui peuvent se poser : point de départ de l'application de la loi, autorisations, modifications aux caractéristiques et conditions d'exploitation, précarité et révocation des autorisations.

A) *Point de départ de l'application de la loi.*

L'Article 47 *a*, qui a donné après remaniement les articles 62, 63, 64 de la loi du 19 Mars 1928, avait été présenté d'accord entre la Commission et le Gouvernement pour régulariser la situation des postes privés dépourvus d'autorisation depuis le 29 Décembre 1927, c'est à cette date qu'expirait en effet le délai imparti par le décret de 1926 au Gouvernement pour autoriser les postes privés qui en feraient la demande.

Au début de 1928 l'on était persuadé que le vote d'un statut de la Radiodiffusion était très prochain et l'intention du Gouvernement était d'obtenir un texte fixant des dispositions valables pour un délai extrêmement court. C'est pourquoi la rédaction primitive précise qu'aucune modification des caractéristiques ne peut être envisagée et aucune autorisation nouvelle accordée, le *statu quo* devant être maintenu jusqu'au vote du statut. C'était une « cristallisation » de la Radiodiffusion privée.

La date choisie pour « cristalliser » était celle du 31 Décembre 1927. Au cours de la discussion le choix de cette date fut violemment critiqué, car elle obligeait les Postes Privés à renoncer aux améliorations techniques qu'ils avaient pu apporter dans les dix semaines déjà écoulées. Cette régression technique apparut alors comme quelque chose de monstrueux. M. Marcel Plaisant déposa un amendement dans ce sens. Toutefois M. Poincaré fit valoir contre cet amendement une raison grave. C'est que depuis le 1^{er} Janvier 1928 de nombreux postes s'étaient créés sans autorisation et qu'il était dangereux d'encourager cette illégalité en consacrant leur existence,

sans compter que jusqu'à la promulgation de la loi, d'autres postes pouvaient surgir, notamment au service d'organisations politiques. M. Marquet était du même avis :

« M. MARQUET. — Les arguments qui militent en faveur de ce texte ont été mis en valeur par M. le Président du Conseil. Si vous disiez que l'état de fait à maintenir serait celui de la date d'application du texte que nous discutons, au moment de sa promulgation, nombre de postes auraient été créés, et vous assisteriez, pendant ce court délai, à une éclosion anormale de postes de radiodiffusion.....

« Si, au contraire, vous déterminez que le nombre des postes restera ce qu'il était au 31 décembre 1927, vous agissez selon vos véritables intentions. »

Et un peu plus tard :

« M. Adrien MARQUET. — Le texte déposé par le Gouvernement aboutit au *statu quo*. Ce n'est pas un régime transitoire. C'est le respect du *statu quo* au 31 Décembre 1927... » (1).

M. Ernest LAFONT s'adressant à la Chambre ajoutait :

« Je vous demande d'écarter tout ce qui dans le texte ne serait pas « sur quoi vous êtes d'accord : *le maintien du statu quo pour prendre les faits tels qu'ils existaient au 31 Décembre 1927.* »

Et le Président du Conseil concluait :

« *En effet, nous sommes tout à fait d'accord* (2). »

Cette question de date a son importance. Non pas pour les autorisations à accorder, car l'article 62 dit expressément que les postes qui peuvent être autorisés sont ceux fonctionnant au 31 Décembre 1927. Mais en ce qui concerne les caractéristiques et les conditions d'exploitation le texte est moins clair, il parle en effet d'autoriser aux « conditions prévues dans les autorisations antérieurement délivrées ». On pourrait être tenté de croire que c'est à la date de l'autorisation antérieure qu'il faut se reporter pour déterminer les caracté-

(1) *J. O.*, p. 1286, col 1 et 2.

(2) *J. O.*, p. 1286, Col 1 et 2.

ristiques et conditions d'exploitation auxquelles le poste pourra être régulièrement autorisé. Il n'en est rien et les termes de la loi visent tout autre chose, ainsi que nous le verrons. Les déclarations que nous venons de citer ne laissent aucun doute.

C'est donc bien le *statu quo* du 31 Décembre 1927 que la loi a voulu réaliser, c'est bien à cette date qu'il faut nous reporter pour savoir quelles caractéristiques et quelles conditions d'exploitation devront être conservées par les Postes autorisés. Remarquons d'ailleurs que les décrets d'autorisation pris en application de la loi ont laissé ce point dans le vague et n'ont pas précisé les caractéristiques à respecter. Quant aux conditions d'exploitation ils se sont bornés à indiquer l'emplacement des postes et les noms et qualités des permissionnaires.

B) *Autorisations d'ouvrir des postes nouveaux.*

a) Principe des autorisations :

Dans l'esprit du Gouvernement et de la Commission le texte à voter ne devait contenir que des dispositions valables pendant un très court délai. Aussi prévoyait-il pour le Gouvernement la possibilité d'autoriser seulement les postes existant au 31 Décembre 1927. Le texte primitif était le suivant :

« Article 47 a. — Provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le régime de la radiodiffusion, le ministre chargé des postes, télégraphes et téléphones pourra autoriser l'exploitation, à titre temporaire, aux conditions prévues dans les autorisations antérieurement délivrées, des postes de radiodiffusion fonctionnant au 31 Décembre 1927 et sans qu'il soit permis d'en modifier les caractéristiques.

« Les postes créés depuis le 1^{er} janvier 1928, ou qui n'auront pas été autorisés seront fermés dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

« Les postes transformés depuis le 1^{er} Janvier 1928 devront

être ramenés à leurs caractéristiques antérieures dans le même délai.

« L'installation de postes nouveaux est et demeure interdite. »

L'intention du Gouvernement était si ferme à cet égard que M. Poincaré signala comme inacceptable dans l'amendement Plaisant un terme ambigu, « postes nouveaux », qui dans la pensée de M. Plaisant visait seulement les postes antérieurs à la promulgation de la loi, mais postérieurs au 31 Décembre 1927. Sans doute les interventions dans la discussion de M. François Poncet et de M. de Monicault avaient montré que l'avenir était incertain, que le provisoire pouvait durer longtemps et qu'il était prudent de réserver la liberté d'action du Gouvernement. Mais ils n'avaient pas été écoutés.

Tout changea quand le texte fut soumis au Sénat qui le discuta dans sa séance du 15 Mars 1928. Le rapporteur M. H. Chéron disait au sujet du texte voté par la Chambre :

« Nous comprenons fort bien qu'en présence des abus qui se sont produits dans la radiodiffusion, le Gouvernement se préoccupe d'exercer le contrôle nécessaire sur ce moyen d'émission des informations. C'est une question — vous l'avez tous compris — à la fois d'ordre public et de défense nationale.

« Mais il nous a paru tout de même excessif de faire détruire d'une manière absolue les installations déjà faites, d'imposer le retour à des caractéristiques antérieures en négation du progrès, tout cela sans que le Gouvernement se réserve même le droit d'autorisation spéciale qu'il pourrait donner ou refuser à son gré. C'est la possibilité de ces autorisations spéciales que la Commission des finances a introduites dans le texte qui vous est soumis (1). »

Le rapporteur prévoyait donc très nettement la possibilité pour le Gouvernement d'autoriser des postes nouveaux ou des modifications aux caractéristiques et condi-

(1) J. O. 1928, Sénat, p. 805.

tions d'exploitation des anciens postes. Et le texte proposé par la commission, qui est d'ailleurs le texte définitif, juxtaposait à la phrase suivante votée par la Chambre :

« L'installation de postes nouveaux est et demeure interdite. »

Un alinéa nouveau :

« Nonobstant les dispositions des alinéas 2, 3 et 4 du présent article, le gouvernement pourra accorder des autorisations spéciales, dans la forme prévue à l'alinéa 1^{er}. »

Ce texte est extrêmement net. D'où vient donc que les ministres successifs n'ont jamais autorisé de postes nouveaux, et que surtout leurs déclarations réitérées ont paru indiquer que ces autorisations dépassaient leur compétence.

A la tribune du Sénat (1), comme le sénateur Farjon « attirait l'attention du ministre sur la situation critique de la radiodiffusion en France » et lui demandait « de faire usage du texte de la loi qu'il a dans les mains pour la développer », le ministre répondait :

« Je ne peux outrepasser les droits que je tiens de la loi... Je crois que la loi actuelle me permet... de donner des autorisations spéciales pour améliorer les postes privés existants tant en ce qui concerne leur transformation que pour leur déplacement... Dans les limites où les demandes qui seront faites n'auront pas pour but de créer de nouveaux postes, mais tout simplement pour objet de permettre des améliorations, des innovations ou tout autre transformation utile pour le développement de la radiodiffusion, je crois que je ne dépasserai pas ma compétence en prenant les décisions nécessaires. »

Le 4 Octobre 1930, au banquet du 7^e Salon de la T. S. F., le Ministre soutenait à nouveau la même doctrine :

« Je me crois autorisé — je l'ai dit à la tribune — à engager le gouvernement à permettre, pour les postes privés, les change-

(1) 2^e séance du Sénat du 30 avril 1930, *Off.*, p. 767.

ments et les améliorations qui constitueront des progrès techniques. J'estime que je resterai dans l'esprit de la loi de 1928. Je crois même que si les auteurs de cette loi avaient pu prévoir la durée anormale du régime provisoire qu'ils ont créé, ils en eussent élargi les termes au profit des postes privés. »

Toutefois dans sa réponse à une question écrite de M. Etienne Fougère (*J. O.* du 29 Novembre 1929), le Ministre paraît mieux inspiré quant il déclare : « L'art. 62 (de la loi de 1928) confère au Gouvernement le pouvoir d'accorder des autorisation de postes nouveaux. »

D'autre part, dans une réponse à une question de M. Candace n° 11595 du 3 Février 1931 et relative au refus d'autoriser l'établissement d'un poste colonial privé, le ministre se retranche derrière la décision de la commission réunie pour l'examen de cette question et derrière la délibération du Conseil des Ministres du 12 Août 1930, sans affirmer que l'autorisation dépasse sa compétence.

Comment expliquer cette attitude ? Il faut, en trouver la raison dans les déclarations faites par M. Poincaré à la séance de la Chambre le 16 Mars 1928 où fut discuté le texte revenu du Sénat (1) :

« J'ai accepté le texte du Sénat, déclara-t-il, avec la pensée que l'on nous faisait un cadeau très désagréable parce que j'ai la certitude que nous serons l'objet de sollicitations nombreuses que j'aimerais mieux éviter, mais comme je sais y résister, j'y résisterai autant qu'il dépendra de moi. »

Et il indiqua les raisons qui, à titre tout exceptionnel, pourraient à son avis motiver l'autorisation :

« Quelque désagréable que soient les pressions, ajouta-t-il, je saurai y résister ; mais il peut arriver qu'une invention nouvelle, une découverte, un progrès quelconques mettent le gouvernement en présence d'une création que moralement et socialement il ne peut refuser. Dans cette hypothèse, il usera de l'autorisation ; mais il n'en usera qu'à titre exceptionnel et

(1) *J. O.* 1928, Chambre, p. 1530.

dans des cas comme ceux-là, ou en présence d'un progrès technique extraordinaire qui apporterait une amélioration notable dans le régime de la radiodiffusion... Je m'engage à n'accorder d'autorisation que dans des cas justifiés en dehors de toute préoccupation électorale ou de personne ou d'intérêt privé. »

Il faut se reporter pour apprécier la portée de ces déclarations au moment où elles ont été prononcées :

« On était persuadé en mars 1928, que le vote d'un statut définitif de la radiophonie française était imminent (1) et, par suite, que l'application des mesures nouvelles ne pouvait qu'être très éphémère (2). C'est dans ces conditions que, devant la disposition qui attribuait au gouvernement le droit d'autoriser les postes privés, M. Poincaré a formulé les déclarations restrictives que nous venons de reproduire et qu'il faut placer dans les circonstances où elles se sont produites pour en concevoir la portée exacte » (3).

Le statut de la radiodiffusion dont on escomptait alors le vote prochain n'a pas été voté ; la condition principale qui inspirait ces déclarations à M. Poincaré n'existe plus, l'engagement qu'il a pris ne saurait empêcher indéfiniment l'application d'un texte formel. Ces déclarations, formulées d'ailleurs devant une seule des Assemblées parlementaires, ne peuvent suffire à tenir en échec des dispositions légales impératives. Elles ne possèdent que la valeur d'un acte de gouvernement.

Il faut donc conclure que le Gouvernement tient de la loi le pouvoir d'accorder des autorisations. S'il n'en a pas usé, c'est pour des considérations d'ordre politique, mais juridiquement il en a le pouvoir. Toutefois il faut observer

(1) L'article 64 de la loi du 28 mars 1928 déclare qu' « un projet de loi concernant l'établissement et les conditions d'exploitation des postes de radiodiffusion sera présenté au Parlement antérieurement au 1^{er} juillet 1928. »

Le projet Bokanowski (n° 317) fut déposé le 28 juin 1928.

(2) Ce caractère est marqué par les premiers mots de l'article 62 de la loi du 23 mars 1928. « Provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le régime de la radiodiffusion... »

(3) M. Mestre ; *Revue Politique et Parlementaire*, 10 Novembre 1930 : L'établissement des Postes Privés de Radiodiffusion.

que le texte portant « pourra », le Gouvernement est complètement libre de refuser ces autorisations, et qu'aucun recours n'est possible contre ce refus, sauf dans les conditions que nous allons voir.

b) Forme des autorisations.

L'autorisation est, d'après l'article 62, donnée par décret rendu par le Président de la République en Conseil des Ministres sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Travaux Publics et du Ministre des P. T. T. A la demande de M. Poincaré cette forme d'autorisation a été substituée par le Sénat à celle prévue par la Chambre : la rédaction primitive confiait au Ministre des P. T. T. le soin de prendre les arrêtés d'autorisation. A cette rédaction la Chambre avait substitué la rédaction suivante :

« Le gouvernement pourra autoriser... »

La formule très générale ne prévoyait pas la forme exacte que le Gouvernement donnerait à l'autorisation. La commission du Sénat s'était préoccupée de prévoir cette forme et elle paraissait s'être orientée vers la forme d'un arrêté interministériel que signeraient le ministre de l'Intérieur et celui des P. T. T.

Mais M. Poincaré demanda au Sénat de choisir comme forme de l'autorisation le décret en Conseil des Ministres. C'est la forme même de l'acte engageant le gouvernement tout entier. M. Poincaré estimait en effet que la Radiodiffusion, mettant en jeu des intérêts nationaux et politiques considérables et touchant à des questions qui ressortissent à plusieurs départements ministériels, devait relever du Président du Conseil lui-même, pour sa direction, et du Conseil des Ministres tout entier pour sa réglementation. L'idée de déléguer le pouvoir d'autoriser au Président du Conseil apparaît pour la première fois dans l'amendement déposé par

M. Plaisant (1). — M. Poincaré la reprenait aussitôt en la transformant et indiquait qu'à son avis c'est le Conseil des Ministres qui devrait décider (2). Il proposait donc la substitution, au Ministre des P. T. T., du Gouvernement ou du Conseil des Ministres. C'est la première formule qui prévalut et fut adoptée par la Chambre le 13 Mars.

Ajoutons que cette forme assez solennelle est de nature à défendre le Ministre des P. T. T. contre les sollicitations d'autorisation émanant de postes peu qualifiés ou que des raisons politiques doivent faire écarter. C'est ainsi que nous avons vu le Ministre, dans sa réponse à M. Candace à propos du poste colonial privé, se retrancher derrière l'avis défavorable du Conseil des Ministres.

Nous avons dit qu'aucun recours n'était possible contre un refus d'autorisation non motivé ou régulièrement motivé (3). Mais les règles habituelles du recours pour détournement de pouvoir s'appliqueraient en cette matière, si le refus du Ministre de proposer la demande d'autorisation au Conseil des Ministres s'appuyait sur des motifs non valables.

Quels sont donc les motifs que le Ministre peut valablement invoquer : Tous ceux, semble-t-il, qui se rattachent d'une part à l'intérêt supérieur de la radiodiffusion, d'autre part à l'ordre public (4). Ce sont en effet les deux arguments qui ont été invoqués par le gouvernement au moment de la discussion de la loi devant les Chambres, et dont le second, nous

(1) «... Autorisation qui pourra être donnée... par le Président du Conseil après avis de la Commission Interministérielle de T. S. F. » (J. O. p. 1280, col. 1).

(2) J. O., 13 mars 1928, p. 1281, col. 1 « Le Conseil des Ministres statuerait dans l'état actuel des choses sous la responsabilité du président ».

(3) Nous disons *motivé* pour abrégér. Bien entendu les motifs peuvent résulter de l'examen des pièces du dossier. C'est la jurisprudence bien connue du Conseil d'Etat.

(4) Signalons aussi l'article 29 du décret de 1926 qui demeure applicable. Il stipule que le matériel devra « autant que possible » être de fabrication française. Il y aurait encore là un motif valable de refus d'autorisation.

l'avons vu, est à la base des autorisations données en matière télégraphique.

L'intérêt supérieur de la Radiodiffusion exige que les émissions soient faites chacune sur une longueur d'onde parfaitement définie et dont le nombre est strictement limité : C'est ce que faisait ressortir M. Poincaré à la séance de la Chambre du 13 Mars :

« M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Je dis simplement que le maintien du *statu quo* (1) est impossible. En effet, il permettrait la création, même spontanée, de postes nouveaux. Or, vous savez comme moi que, de l'avis de tous les techniciens, il est impossible, sans tomber dans la confusion des ondes, d'avoir en France plus d'une vingtaine de postes, mettons vingt et un au maximum.

M. Adrien MARQUET. — Très bien.

« M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Il faut donc que le Gouvernement puisse interdire la création de postes émetteurs nouveaux.

« M. André BERTHON. — Je ne le crois pas

« M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Sur ce point, tous les techniciens sont cependant d'accord (2). »

Sous réserve du chiffre de 21 qui a été ramené à 16 par la Conférence de Prague, les observations de M. Poincaré ont gardé toute leur valeur. Par suite le Ministre pour refuser d'autoriser un poste nouveau pourrait arguer de l'impossibilité de lui assigner une longueur d'onde.

Quant aux motifs d'ordre public, ils ont été également évoqués par le Président du Conseil au cours de la discussion :

« Il peut y avoir une mesure urgente à prendre. Des postes politiques peuvent s'établir en période électorale. Ceci n'est qu'un détail, mais il serait tout de même inadmissible que le Gouvernement se condamnant à une neutralité complète, n'ayant pas de

(1) Ce *statu quo* est le *statu quo* juridique avant le vote de la loi où le Gouvernement ne pouvait interdire l'ouverture des postes.

(2) *J. O.*, p. 1276, col. 1.

postes politiques, se vit obligé d'assister sans pouvoir intervenir à la création de postes royalistes ou communistes... (1) »

Mais tous autres motifs paraissent toucher au détournement de pouvoir. C'est ainsi que M. Mallarmé dans sa réponse à M. Ricard, ancien ministre, a invoqué pour justifier le refus d'autoriser la création d'un poste colonial privé des arguments tirés de difficultés d'ordre parlementaire. Ces arguments s'ils eussent été invoqués dans une réponse officielle auraient pu, semble-t-il justifier un recours pour détournement de pouvoir.

Que penser enfin d'une réponse négative fondée sur les arguments soutenus à la tribune par M. Mallarmé qui déclarait que les autorisations d'ouverture de postes dépassaient sa compétence ? Il semble qu'un pareil refus pourrait être attaqué, le motif déterminant le Ministre étant fondé sur une erreur d'interprétation de la loi (2).

C) Autorisations de modifier les caractéristiques et conditions d'exploitation.

Ces autorisations n'avaient pas été prévues dans le texte primitif, qui cristallisait la radiodiffusion privée non seulement dans le nombre de postes, mais aussi dans les caractéristiques de 1927. Nous avons vu que le rapporteur du Sénat avait protesté contre cette disposition contraire au progrès scientifique ; la commission fit donc insérer dans le dispositif voté par la Chambre un correctif qui en changeait complètement la portée. L'alinéa correspondant est devenu le suivant :

« Sans qu'il soit permis, *sauf autorisation spéciale dans la forme prévue plus haut*, d'en modifier les caractéristiques et les conditions d'exploitation. »

(1) Séance du 13 mars 1928, *J. O.* p. 1280, col. 2.

(2) V. Jèze, *Principes généraux du Droit Public* : Théorie des motifs déterminants, tome IV, p. 228.

Les mots soulignés ont été ajoutés par le Sénat. L'expérience a montré que la Haute Assemblée avait été prévoyante, puisque c'est la seule disposition de la loi de 1928, modifiant le *statu quo* au 31 Décembre 1927, que le gouvernement ait accepté d'appliquer.

Au cours de la discussion devant la Chambre tout un échange de vues s'est institué sur la définition des mots « caractéristiques » et « conditions d'exploitation ». Cet échange de vues est du plus haut intérêt en ce qu'il fixe exactement les pouvoirs du gouvernement dans ce domaine, et par voie incidente, ainsi que nous le verrons, ceux du ministre.

Remarquons d'abord que lorsque la discussion s'institua devant la Chambre l'interdiction de modifier était présente à l'esprit de tous et qu'elle fût votée en fin de séance. Le fait que le Sénat a restreint cette interdiction n'enlève rien aux précisions et déclarations faites au cours de la discussion devant la Chambre.

Que faut-il entendre par *caractéristiques*. Ces mots ont été définis par le Commissaire du Gouvernement M. Boulanger, Directeur de l'Exploitation télégraphique. Ce sont d'abord la puissance et la longueur d'onde (1). — M. Marquet ajoutait :

« M. Adrien MARQUET. — J'ai demandé à la Chambre d'accepter le mot « caractéristiques » avec l'interprétation de M. le Commissaire du Gouvernement reprise par M. Chaumié, c'est-à-dire longueur d'onde et puissance ; mais le fait que M. Chaumié entend faire préciser le sens exact des caractéristiques en matière de radiodiffusion, implique qu'il est nécessaire d'ajouter quelques précisions supplémentaires.

« Je crois que ces précisions devraient porter sur l'emplacement, les conditions d'installation, les conditions de gestion et d'utilisation.

(1) « M. Chaumié. — M. le Commissaire du Gouvernement, ce que vous appelez les caractéristiques, ce sont la longueur d'onde et la puissance ? »

« M. le Directeur de l'Exploitation Télégraphique, Commissaire du Gouvernement. — C'est cela. »

(J. O. 1928 — Débats parlementaires Chambre, p. 1287).

« Je pourrais, à propos de chacune de ces adjonctions, indiquer les raisons par lesquelles elles se justifient, si l'on veut respecter le *statu quo* du 31 Décembre 1927, non seulement en façade, mais en fait, en réalité.

« Je me contente d'indiquer que je me propose de déposer un amendement tendant à l'adjonction des mots « emplacement, conditions d'installation, de gestion et d'utilisation » après les mots « caractéristiques » (1).

M. Marquet visait donc dans le texte de son amendement d'une part un certain nombre de conditions techniques (emplacement, conditions d'installation) qu'on peut appeler caractéristiques secondaires, d'autre part un certain nombre de conditions financières et commerciales auxquelles nous reviendrons. La suite de la discussion montre quelle était la portée des modifications techniques que visait l'amendement Marquet et la latitude qui a été laissée au Gouvernement dans ce domaine. Tout est à citer :

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Peut-être, Monsieur Marquet, pourriez-vous vous contenter de vous en remettre à l'Administration sur ce point. Si vous prévoyez un certain nombre de conditions, cela nous interdira peut-être d'en prévoir d'autres.

Quand on définit, surtout quand on énumère, on court toujours le risque d'être trop limitatif.

J'aimerais mieux, si vous voulez faire une addition, ajouter une formule plus générale, comme « les conditions d'exploitation » (*Très bien ! Très bien !*)

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Duval-Arnould.

M. Louis DUVAL-ARNOULD. — Pourquoi empêcher tous progrès quels qu'ils soient ? On pourrait bien s'en tenir au mot « caractéristiques. »

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — N'oubliez pas que nous avons proposé un dernier alinéa dont M. le Président a donné lecture.

M. LE PRÉSIDENT. — J'en rappelle les termes :

« Les postes destinés aux essais et recherches techniques continuent à être autorisés comme par le passé. »

(1) *J. O.*, p. 1287, Col. 3.

M. Louis DUVAL-ARNOULD. — Ce n'est pas ma pensée. Un poste d'émission est autorisé et fonctionne. Il doit rester dans l'état où il était au 31 Décembre 1927.

L'énumération de M. Marquet interdit à cet exploitant même de petites améliorations, quelles qu'elles soient. C'est aller trop loin ; qu'on l'empêche de changer ses caractéristiques principales, celles qui ont été définies tout à l'heure, la longueur d'onde et la puissance, c'est déjà beaucoup, mais n'allons pas plus loin.

Interdire dans la période provisoire, qui peut durer longtemps, tout changement, même inoffensif, même constituant une amélioration, et ne présentant pas d'inconvénients, dans l'aménagement des installations, c'est vraiment vouloir la stagnation.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le Président du Conseil.

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — C'est bien pour cela que je propose une formule plus générale comme « les conditions d'exploitation » dont le Gouvernement sera juge. C'est-à-dire que si ces conditions d'exploitation sont utiles au poste, avantageuses au poste et non nuisibles aux autres, le Gouvernement les acceptera. Bien entendu si elles viennent troubler les émissions des autres postes, si elles viennent gêner les autres postes, le devoir du Gouvernement sera d'intervenir.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Marquet.

M. Adrien MARQUET. — M. le Président, j'accepterai votre formule : ajouter après les mots « les caractéristiques » les mots « et les conditions d'exploitation » si vous me donnez une précision qui me paraît indispensable :

Pendant la période transitoire, certaines infiltrations pourront se produire. Certains postes privés possédés par de petits expérimentateurs pourront, au 30 Juin 1928, n'être plus leur propriété, ayant été rachetés par des groupes qui, au 30 Juin 1928, possèderaient la quasi-totalité des postes privés. Si vous entendez par « conditions d'exploitation » le maintien des conditions de propriété et de gestion, j'accepte votre formule.

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Je demande que le Gouvernement ait le droit de concilier, en ce qu'ils ont de légitime, les intérêts particuliers avec l'intérêt général. (*Très bien ! Très bien !*)

M. Louis DUVAL-ARNOULD. — Voilà une bonne formule !

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Je n'ai pas d'autre pensée. D'autre part, le Gouvernement pourra prendre des mesures

provisaires, révocables et précaires dont il sera responsable devant la Chambre prochaine.

Je demande pour le Gouvernement la faculté d'apprécier, suivant les espèces et les circonstances.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Marquet.

M. Adrien MARQUET. — Le Gouvernement appréciera, grâce à l'adjonction des mots « conditions d'exploitation » l'ensemble des conditions que j'avais précisées dans mon texte, et sous sa responsabilité.

M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — C'est cela.

M. Adrien MARQUET. — Dans ces conditions, je retire mon texte.

M. LE PRÉSIDENT. — M. Marquet a satisfaction » (1).

Le Gouvernement reste donc seul juge, d'après le texte des débats, des modifications techniques intéressant les conditions d'exploitation. Celles-ci comportent en particulier la modification d'emplacement et les conditions d'installation expressément visées par M. Marquet dans l'amendement qu'il retira ensuite sur les déclarations du Président du Conseil. Or ces déclarations portaient. « Si ces conditions d'exploitation (les nouvelles) sont utiles au poste, avantageuses au poste et non nuisibles aux autres, *le Gouvernement les acceptera.* »

Et M. Marquet de conclure « Le Gouvernement appréciera grâce à l'adjonction des mots « conditions d'exploitation » *l'ensemble* des conditions que j'avais précisées dans mon texte, et sous sa responsabilité..... Dans ces conditions, je retire mon amendement. »

Aucune autre spécification technique que la puissance et la longueur d'onde n'a été expressément visée par la Chambre et cela volontairement. Elle a voulu laisser aux Postes Privés une certaine latitude dans les améliorations qu'ils pourraient apporter à leurs installations.

En particulier les postes privés peuvent apporter à leurs installations toutes modifications permettant de perfectionner

(1) *J. O.*, p. 1288, Col. 1.

la modulation, de réduire les harmoniques, d'améliorer la portée des postes en surélevant l'antenne ou en modifiant sa forme. Ajoutons que malgré la clarté apparente de la définition de la puissance donnée par le Commissaire du Gouvernement une équivoque a profité aux postes privés. Comment définir la puissance ? Il y a au moins deux définitions de la puissance d'un poste : la puissance-alimentation, c'est-à-dire celle du courant que l'on fournit aux appareils, la puissance-antenne, c'est-à-dire celle que l'antenne envoie dans l'espace. Et celle-là est environ six fois celle-ci. En 1928 la première définition était la plus courante. Actuellement la seconde seule est en usage. Plusieurs postes privés ont été autorisés à un chiffre de puissance-alimentation et ont pu, sans autorisation nouvelle, porter au même chiffre leur puissance-antenne, ce qui sextuple ainsi leur puissance.

D'autre part il est hors de doute que le Gouvernement est seul juge, dans le système de la première rédaction de la loi de la faculté à laisser aux postes de changer d'emplacement. Il pourra difficilement refuser ce déplacement s'il est exigé, comme c'est le cas à l'heure actuelle, par les nécessités de la technique, les postes situés dans les agglomérations, comme ils le sont encore, gênant la réception par les auditeurs des postes autres que le poste voisin, et les émissions du poste étant elles-mêmes gênées par l'absorption des masses métalliques, toits, fils, etc., situées dans la ville.

Restent les conditions financières visées dans les mots « conditions d'exploitation ». M. Marquet avait demandé de les préciser ainsi : « conditions de propriété et de gestion ». Qu'a répondu M. Poincaré ? « Je demande pour le Gouvernement la faculté d'apprécier, suivant les espèces et les circonstances ». Et M. Marquet de répondre : « Le Gouvernement appréciera..... sous sa responsabilité..... Dans ces conditions je retire mon amendement ». Là encore dans le système de la première rédaction le Gouvernement a conservé son entière liberté d'appréciation.

Que conclure maintenant de cette étude pour le système d'autorisation tel qu'il résulte du texte définitif ? Quelle forme devra revêtir l'autorisation de telle ou telle modification ? Il faut distinguer :

Dans le système primitif *toute modification* aux caractéristiques et conditions d'exploitation, était interdite. Mais, nous l'avons vu, le gouvernement était seul juge de savoir si les modifications diverses, techniques et financières, réalisées, puissance et longueur d'onde exceptées, rentraient dans les catégories interdites par la loi.

Dans le système définitif à cette interdiction absolue est substituée l'obligation d'une procédure exceptionnelle : toute modification aux caractéristiques et conditions d'exploitation devra faire l'objet d'un décret du Président de la République rendu en Conseil des Ministres. Ici encore, réserve faite de la puissance et de la longueur d'onde, le Gouvernement est donc seul juge de savoir si une mesure aussi importante doit être prise pour autoriser telle ou telle modification. Il semble qu'il ait toute liberté pour laisser s'effectuer sans décret telle amélioration qu'il jugera conforme à l'intérêt général (1).

En fait depuis 1928 plusieurs postes privés ont amélioré leur fonctionnement sans intervention gouvernementale. Mais le ministre n'a pas cru devoir tolérer le transfert des installations sans un décret. Celui-ci a été pris le 10 Novembre 1930 pour le transfert de Radio-Paris et du Poste Parisien. Remarquons que par une procédure étrange le décret a été pris dans une matière où il pouvait apparaître comme inu-

(1) Mais si un décret en Conseil des Ministres n'est pas toujours nécessaire, il n'en reste pas moins que c'est le « Gouvernement » qui décide de la forme à donner à l'autorisation. Si l'on se reporte aux débats parlementaires (voir *supra*, p. 218, note 2) c'est une délibération du Conseil des Ministres qui doit trancher la question. Il est vrai que ces délibérations n'ont pas d'autorité juridique par elles-mêmes et que seule la décision du ministre peut être attaquée. Le cas pourrait se présenter par exemple pour les auditeurs d'une localité gênée par le transfert d'un poste opéré sur décision du ministre des P. T. T.

tile et qu'il délègue (1) au contraire au ministre le pouvoir de fixer lui-même la puissance et la longueur d'onde, « caractéristiques » dont la loi avait formellement confié la détermination au décret !

Par contre plusieurs postes ont transformé leur mode de gestion, leur propriété passant par exemple aux mains d'une Société anonyme, sans que le gouvernement ait cru devoir intervenir.

Bien plus une modification très nette a été apportée aux conditions d'exploitation avec le concours de l'Etat. Nous voulons parler de l'octroi de circuits téléphoniques aux postes privés pour la retransmission de manifestations extérieures au studio (diffusion de discours politiques, reportages d'événements sensationnels, etc...) ou à partir de locaux occupés temporairement par l'exploitant du poste. A cet égard une démarcation doit être faite entre l'exploitation d'un Studio non autorisé, et l'utilisation périodique et régulière d'une salle où ont lieu des conférences, concerts, etc... Il semble que deux signes puissent être retenus. D'abord le caractère privé ou public de la salle et sa destination principale à la Radiodiffusion ou au concert. Ensuite la durée indéterminée de cette utilisation. C'est à ce second criterium que paraît s'être attachée l'Administration. Elle a refusé les liaisons avec des auditoria fixes en invoquant le caractère « périodique et régulier » des diffusions ; elle a par contre autorisé ces liaisons pour une série limitée de diffusions (10 concerts).

Ici encore le ministre peut refuser de faire prendre le décret par le Conseil des Ministres. Mais s'il motive son refus, il ne devra invoquer, sous peine de le voir attaqué pour

(1) Texte du décret, art. 2 : « Un arrêté du Ministre des P. T. T. fixera la date d'application du présent décret et déterminera les caractéristiques techniques auxquelles devront satisfaire les installations émettrices. »

Cette observation valable pour Radio-Paris ne l'est plus pour le Poste du Petit Parisien que le décret du 10 novembre autorise en même temps à modifier les conditions d'exploitation. Exploité par le journal le Petit Parisien en vertu du décret du 7 juillet 1928, il le sera désormais par une société dite « Compagnie générale d'Energie radioélectrique, Poste Parisien », sous le nom de Poste Parisien.

détournement de pouvoir, que des raisons techniques de gêne aux autres postes, suivant la déclaration de M. Poincaré que nous reproduisons plus haut (1). En fait, le ministre a plusieurs fois refusé un transfert de poste et il a motivé son refus par une raison voisine. Ne pouvant contester que ce transfert favoriserait les conditions d'exploitation et de réception pour tous, il a invoqué la nécessité d'attendre une organisation générale du réseau où le poste demandeur trouverait une meilleure utilisation. Cette réponse est tout à fait correcte car tel poste qui rayonne peu en ville, peut, à puissance égale, porter bien plus loin et gêner considérablement d'autres postes de longueur d'onde voisine.

D) *Nature des autorisations, conséquences.*

L'article 62 porte qu'un décret rendu en Conseil des Ministres « pourra autoriser l'exploitation, à titre temporaire, aux conditions prévues par les autorisations antérieurement délivrées des postes..... » fonctionnant au 31 Décembre 1927.

a) *Nature des autorisations.*

De quelle nature est cette autorisation et sous quel régime fonctionnent actuellement les postes autorisés en vertu de la loi du 19 Mars 1928 ?

Nous savons que les conditions d'autorisation actuelles sont les mêmes que les conditions d'autorisation dont bénéficiaient les postes à la date du 31 Décembre 1927. C'est d'ailleurs l'application du principe du *statu quo* admis par la loi.

Toute une discussion s'est instituée sur la nature de ces autorisations anciennes. Nous avons vu dans un chapitre précédent que seuls deux postes avaient été autorisés à fonctionner par simple lettre du Ministre et pour une durée limitée et tacitement renouvelée. Les autres postes n'avaient été l'objet d'aucune mesure d'autorisation. Le décret de 1926

(1) Sans parler bien entendu des motifs tirés de l'ordre public.

avait bien prévu la possibilité d'autoriser ces postes, mais aucune mesure de cette sorte n'avait été prise (1).

M. E. Lafont a ainsi caractérisé cette situation dans la 1^{re} séance du 13 Mars 1928 :

« Or avant le décret de 1926, pour parler français et administrativement, il n'y avait en matière radiophonique que des sortes de permissions de voirie, car je crois que c'est la seule assimilation administrative qu'on puisse trouver. Mais il n'y avait pas d'autorisation ».....

« Il n'y avait pas d'autorisation dans la période antérieure (au décret de 26), il y avait des tolérances, puisque nous étions sous le régime, qui reste notre droit, du monopole d'Etat. Il y avait ce que j'ai appelé des permissions de voirie. Ce n'était que des tolérances de défaut en quelque sorte. Il y avait pour certains établissements possibilité d'émission et bonne volonté de l'Administration de ne pas supprimer cette possibilité » (2).

En effet dans la période antérieure au décret de 1926, on était sous le régime du décret de 1923, Or aux termes de ce décret les postes de Radiodiffusion ne pouvaient émettre qu'en vertu de conventions spéciales. Ces conventions, nous l'avons vu, ne furent jamais passées. Par suite ce ne put être que par une simple tolérance que ces postes fonctionnaient, tolérance rentrant dans le cadre du décret de 1851, si on la considère comme une sorte d'autorisation tacite.

Ces autorisations tacites appelées tolérances par M. E. Lafont et permissions par M. Poincaré (3) devaient être consolidées par le texte en cours de discussion. Il importait donc de bien préciser leur nature et c'est à quoi s'attachèrent les divers orateurs. Mais le mot autorisation pouvait lui-même paraître ambigu et viser la situation faite aux postes privés par les décrets de 1923 et 1926, situation, que ne voulait pas

(1) Toutefois des autorisations provisoires semblent avoir été accordées à certains, en réponse à la demande qu'ils avaient présentée conformément à l'art. 36 du décret et en attendant l'autorisation régulière. Les conditions posées par ces autorisations seraient alors visées implicitement par la loi du 19 mars 1928.

(2) *J. O.*, p. 1286, Col. 3.

(3) *J. O.*, p. 1287, Col. 2

admettre le Parlement, qui estimait qu'une loi seule pouvait accorder en matière de Radiodiffusion des permissions dépassant le cadre du décret de 1851, et qui ajournait cette loi au vote du Statut général.

C'est pourquoi toute une discussion s'institua le 13 Mars autour du mot « autorisation » que M. E. Lafont voulait faire écarter du débat, comme visant un droit voisin de celui de la concession au profit du poste privé (1). Un terme meilleur fut recherché et faute de le trouver on conserva le mot « autorisation », mais avec le commentaire suivant de M. Marquet approuvé par la Chambre :

« Il est donc entendu que c'est faute d'un autre mot que notre impuissance commune nous empêche de trouver que nous maintenons le mot « autorisation », sans lui donner aucun sens de droit particulier et sans que, à plus forte raison il puisse constituer une référence au régime du décret » (de 1926).

Le droit accordé au permissionnaire est donc un droit de nature très spéciale que nous avons étudié au Chapitre III et qui ne crée aucune prérogative de caractère définitif en sa faveur.

Ces autorisations ont en effet, cela fut dit et redit au cours de la discussion, un caractère essentiellement « temporaire, précaire, et révocable » (2). Mais ce caractère de précarité dans la pensée du législateur intéresse surtout le moment où le statut étant voté et devant être appliqué les concessionnaires n'auront à opposer à l'Etat aucun droit acquis. En attendant cette date les postes privés jouiront cependant d'un certain droit à l'existence dans les limites que nous allons indiquer. Il nous faut donc voir maintenant les raisons qui pourraient amener la révocation des autorisations accordées en vertu de la loi de 1928.

(1) *J. O.*, p. 1287, col. 2.

(2) *V. en particulier J. O.*, p. 1287, col. 1.

b) Conséquences : révocation, sanctions.

D'abord, ainsi que nous venons de le dire, le vote d'une loi sur le statut de la radiodiffusion autorisant un remaniement du réseau, permettrait au Gouvernement de révoquer ces autorisations sans qu'il soit tenu d'en accorder de nouvelles en compensation.

Il pourrait également prononcer la révocation pour inexécution de certaines des conditions fixées dans les lettres d'autorisation de 1924 en ce qui concerne les deux postes autorisés régulièrement (1). Pour les autres aucune condition n'a été posée par la loi de 1928 si ce n'est le respect « des caractéristiques et conditions d'exploitation » du 31 Décembre 1927 dans les limites que nous avons définies (2). Il ressort aussi, nous l'avons déjà dit, des discussions de la Chambre que des raisons d'ordre public pourraient motiver la révocation.

D'autre part le Titre IV du décret de 1926 qui s'applique à tous les Postes radioélectriques privés sans distinction reste en vigueur en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la loi de 1928 (3). Or il prévoit, en dehors de la violation des conditions imposées au moment de l'autorisation, trois autres cas de révocation : (Art. 24).

1) « Infraction aux règlements intérieurs ou internationaux sur le fonctionnement et l'exploitation des postes radioélectriques, en particulier ceux édictés par la conférence de Washington. »

2) « Utilisation des postes à d'autres fins que celles qui ont été prévues dans l'autorisation. »

Ici on peut penser à l'utilisation du poste pour la correspondance privée, par exemple.

3) « Trouble apporté au fonctionnement des Services publics

(1) Il s'agit des conditions posées dans la lettre d'autorisation et n'intéressant pas les caractéristiques et conditions d'exploitation.

(2) L'art. 3 du décret d'autorisation porte que « L'autorisation sera retirée au permissionnaire que ne se conformerait pas à l'une quelconque des conditions posées au présent décret ».

(3) Il est d'ailleurs formellement visé dans l'art. 2 du décret d'autorisation : « les postes désignés ci-dessus seront soumis aux conditions générales régissant les postes radioélectriques privés de toute catégorie ».

utilisant soit la voie radiotélégraphique ou radiotéléphonique soit le télégraphe ou téléphone sur fil à haute ou basse fréquence. »

Ces trois hypothèses ne sont nullement théoriques et l'on pourrait citer des cas pratiques où elles ont joué et où elles auraient pu entraîner la révocation.

Tout ce que nous venons de dire concerne les autorisations « aux conditions antérieures » accordées aux postes existant au 31 Décembre 1927. Mais la question est différente pour les postes nouveaux qui pourront s'ouvrir en vertu « d'autorisations spéciales ». Au cours de la 2^e séance du 16 Mars 1928, M. Marquet étudiant le texte revenu du Sénat déclara que cette possibilité d'autorisation créait « un régime transitoire » (1). Ces autorisations sont toutefois analogues à celles précédemment étudiées. Elles sont soumises aux conditions que fixerait le décret d'autorisation. Elles restent précaires, révocables et provisoires (2).

Reste la question des sanctions aux infractions contre la loi de 1928. C'est, nous l'avons vu, en sus des peines correctionnelles, la révocation pour les concessionnaires de postes autorisés enfreignant les règles du *statu quo*. — Pour les postes non autorisés qui tenteraient de fonctionner en violation de la loi, l'art. 63 prévoit les pénalités prévues par la loi du 30 Juin 1923 art. 85. Mais cette loi a été visée de préférence au décret de 1851 par « un acte de pudeur communiste » (3). On évita de viser le décret lui-même devant le souvenir du coup d'état qu'évoqua M. Berthon. Or la loi de 1923 renvoie purement et simplement au décret de 1851 en spécifiant que l'article 463 du code pénal est applicable, addition demandée par M. Poincaré.

Reste la question de savoir quel est exactement l'acte punissable. Le décret de 1851 après avoir interdit l'établisse-

(1) *J. O.*, p. 1531, Col. 2.

(2) Voir déclaration de M. Poincaré, *J. O.*, p. 1531 et 3 : « Une autorisation précaire, révocable et provisoire et rien autre chose ».

(3) Expression de M. Poincaré s'adressant à M. Berthon.

ment de lignes sans autorisation, punit seulement « quiconque transmettra ». La loi du 30 Juin 1923 ayant étendu ces dispositions aux postes, ce n'est pas l'édification du poste qui est punissable c'est son utilisation à l'émission, c'est ce qu'a toujours considéré l'Administration des P. T. T. qui s'estime en particulier désarmée devant les particuliers qui construisent un poste de radiodiffusion, tant que ce poste ne fait pas d'émission.

Enfin l'article 26 du décret de 1926 prévoit la possibilité pour le conseil des ministres de décider la saisie et l'exploitation par l'Etat, à titre provisoire, des postes dans tous les cas où l'ordre, la sûreté ou même le crédit publics seraient en jeu. — Les mêmes pouvoirs sont attribués au Ministre des P. T. T. si l'utilisation des postes troublait la correspondance radioélectrique ou n'était pas conforme aux conditions posées dans l'autorisation. Cette saisie vient apporter une sanction nouvelle à celle de la révocation prévue par l'article 24 que nous avons étudiée plus haut.

E) Contrôle de l'activité des postes privés.

Ce contrôle est prévu pour les postes privés de toute nature par le Titre IV du décret de 1926, toujours en vigueur. L'article 25 porte :

« Article 25. — Les informations de toute nature transmises
« par les postes radioélectriques privés d'émission sont sou-
« mises au contrôle prévu par l'article 3 de la loi du 20 novembre
« 1850 sur la correspondance télégraphique privée. »

Bien que dans ce décret de 1926 le poste de radiodiffusion ne figure pas dans la catégorie des postes privés, cet article lui est applicable car il est, lui, incorporé dans le Titre IV visant les postes radioélectriques de toute nature. Il y a là une négligence de rédaction assez fréquente dans ce décret.

Quant à l'article 3 de la loi de 1850 il donne pouvoir au

directeur du télégraphe, d'empêcher ou de retarder la transmission d'une dépêche. Il faut entendre ici le droit pour l'Administration d'empêcher l'émission d'une information. Le représentant du ministre de l'Intérieur tranche le litige en cas de réclamation.

D'autre part, l'article 30 est sans conteste applicable :

« Article 30. — L'administration des postes, télégraphes et téléphones exerce un contrôle permanent sur les conditions techniques et d'exploitation des stations et des postes privés radioélectriques de toutes catégories.

« Le ministre de l'intérieur (direction de la sûreté générale) et le ministre chargé des postes, des télégraphes et des téléphones sont chargés de contrôler la teneur des émissions. Un arrêté signé des ministres des postes, des télégraphes et des téléphones, des affaires étrangères, de la guerre de la marine et de l'intérieur, déterminera ultérieurement les modalités de ce contrôle.

« Les Ministres des postes, des télégraphes et des téléphones et de l'intérieur, assurent, d'accord, la recherche des postes clandestins.

« Les agents de l'administration, des postes, télégraphes et téléphones et du ministère de l'intérieur chargés du contrôle peuvent à tout instant pénétrer dans les stations émettrices. »

« Les constructeurs et commerçants en matériel électrique seront tenus de faire connaître à l'administration des postes, télégraphes et téléphones et au ministre de l'intérieur (direction de la sûreté générale), aussitôt après la livraison d'un appareil, le nom et l'adresse de tout acquéreur d'un poste d'émission. »

Malgré le silence de la loi de 1928 un contrôle des émissions peut donc et doit être exercé. Cependant par une indifférence inexplicable l'arrêté interministériel prévu à l'article 30 n'a jamais été pris. Le contrôle des postes privés est donc inexistant à l'heure actuelle. Tout au plus pour les deux postes autorisés en 1924 les conditions de ce contrôle résulte-

raient-elles des termes de l'autorisation, renouvelée aux mêmes conditions par la loi de 1928.

Les sanctions de ce contrôle auraient été celles prévues par le décret de 1926, c'est-à-dire encore celles du décret de 1851, sous réserve de ce qui a été dit pour la légalité de sanctions pénales portées par décret. D'autre part pour toute la partie des diffusions extérieures au studio, l'Etat dispose, nous le savons, d'une arme très efficace : le refus d'accorder les circuits téléphoniques nécessaires aux transmissions.

CHAPITRE VI

Les Projets de statut de la Radiodiffusion

Les principes en présence : liberté contrôlée, monopole. — Etude de trois projets représentant les diverses tendances :

- § 1. **Projet s'inspirant de la liberté contrôlée : Proposition de loi de M. Fougère (N° 1603).** — *Le régime de la radiodiffusion s'inspirerait de celui des chemins de fer : Concession avec cahier des charges type ; Conseil supérieur et Comité permanent ; Fonds commun ; Contrôle du Ministère des Travaux Publics. — Critique de cette proposition.*
- § 2. **Projets s'inspirant du monopole : Proposition de loi de M. Aubaud (N° 4751) et projet de la Fédération Nationale de Radiodiffusion.** — *Affirmation du caractère de Service Public de la Radiodiffusion. — Organisation de l'Institut National : Le Conseil directeur et le Conseil National ; La Commission technique et la Commission intellectuelle. — Le monopole d'Etat des émissions. — L'exécution des programmes confiés à des Conseils de Station. — Autonomie financière. — La Publicité. — La neutralité. — Critique de ces propositions.*
- § 3. **Projet transactionnel : Projet de loi de M. Germain Martin (N° 1686).** — *La Radiodiffusion échappe au monopole télégraphique : Régime des postes récepteurs ; régime des postes émetteurs, concessions ; l'Office National ; le Conseil d'Administration de l'Office et le Conseil Supérieur de la Radiodiffusion ; la représentation tripartite. — La Radiodiffusion doit être assimilée à la presse : Délits et sanctions. — Critiques de ce projet.*
- § 4. **Les idées de M. Guernier.** — *Distinction du monopole économique et du monopole de fait. — Le point de vue Social. — L'Etat assurerait le service public, une Radiodiffusion privée subsistant à côté du service d'Etat.*

Les principes en présence : Liberté contrôlée, monopole.

Il nous reste à achever l'étude de l'organisation administrative de la Radiodiffusion en examinant les projets qui ont été préparés pour donner à cette organisation sa forme définitive par l'établissement d'un statut organique.

Avant de passer à l'examen de ces projets il faut rappeler quelles sont les tendances en présence, car ce sont elles qui ouvertement ou non inspirent tous les projets connus. Deux grands principes sont invoqués d'une façon plus ou moins nette, plus ou moins voilée : la liberté contrôlée, le monopole. Ces étiquettes recouvrent des idées souvent assez confuses, mais que nous sommes maintenant à même de préciser.

Le monopole, tel que l'ont défini le décret de 1851 et la loi de 1923 consiste essentiellement, nous le savons, dans la nécessité pour tout exploitant d'un poste de radiodiffusion d'obtenir une « autorisation » de l'Etat.

Quant à la liberté contrôlée elle paraît bien, d'après les déclarations de ses partisans, résider dans la possibilité, moyennant autorisation de l'Etat et sous son contrôle, d'exploiter un poste de radiodiffusion. Aucune opposition ne semble donc à première vue se manifester entre deux principes que l'on a toujours présentés, cependant, comme antagonistes.

Pourtant si l'on examine les choses de plus près, c'est bien une opposition absolue qui existe entre ces deux tendances.

Sans doute le monopole comporte bien la possibilité pour l'Etat d'accorder des autorisations et cette faculté a-t-elle été plusieurs fois utilisée pour permettre l'installation et l'exploitation par des particuliers de réseaux importants. Mais ces autorisations sont, nous l'avons vu, d'une nature très spéciale et à cause de cela même, elles seront toujours, en

l'absence de dispositions législatives particulières, d'un caractère essentiellement précaire et révocable. C'est dire par conséquent que le permissionnaire se trouvera dans des conditions d'insécurité telles qu'il lui sera difficile d'organiser une affaire viable financièrement et en tous cas impossible d'appuyer sur un statut de droit sa position vis-à-vis de l'Etat.

Une pareille situation est donc absolument incompatible avec les termes de « liberté contrôlée ». Cette expression, si on la serre de près, paraît alors pouvoir se ramener à ceci : étant donné que les émissions peuvent utiliser seulement un petit nombre de longueurs d'onde, même en tenant compte des postes de petite puissance dont le nombre reste encore restreint, la liberté des émissions ne peut être qu'une liberté *limitée*. Mais, dans ces limites, elle postule l'existence pour l'exploitant du poste d'une situation contractuelle, lui conférant vis-à-vis de l'Etat des *droits* qu'il puisse exercer indépendamment de toute tutelle, dans les limites d'un contrôle destiné à faire respecter certaines prescriptions bien définies. Ces droits il pourra les défendre contre l'Etat devant des juridictions à déterminer, en particulier devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux de pleine juridiction.

Cette indépendance dans l'émission lui permettra d'ailleurs d'assurer sous la réserve du contrôle d'ordre public la liberté d'expression des idées.

En somme pour tout ramener à quelques mots, le monopole c'est l'autorisation précaire et révocable. La liberté contrôlée c'est la concession, avec telles ou telles modalités. C'est à l'aide de cette distinction que nous devons examiner les principaux projets de statut qui ont été élaborés.

Les divers projets de statut.

D'assez nombreux projets ont vu le jour, mais plusieurs sont anciens et n'ont plus d'intérêt, leurs principales disposi-

tions ayant été reprises par d'autres projets postérieurs (1). Nous nous contenterons donc d'examiner les projets principaux, c'est-à-dire ceux qui possèdent encore une actualité et qui sont représentatifs des tendances que nous venons d'indiquer, ou qui cherchent à réaliser une transaction entre elles.

Au cours de cette étude nous mentionnerons d'ailleurs les projets antérieurs auxquels des emprunts ont été faits par les projets étudiés.

Nous étudierons ainsi successivement :

La proposition de M. Fougère déposée le 29 Mars 1929 et figurant aux documents parlementaires sous le n° 1603 (2). Ce projet est le plus représentatif du système de la liberté.

La proposition de loi Aubaud, déposée le 10 Mars 1931 et figurant aux documents parlementaires sous le n° 4751. Ce projet n'est que l'organisation du monopole d'Etat.

Le projet Germain-Martin déposé le 28 Mai 1929 (3) et figurant aux documents parlementaires sous le n° 1686. Ce projet est un projet de conciliation entre les deux principes et en même temps il a pris à divers projets antérieurs leurs dispositions les plus heureuses.

Dans cette étude nous ne respecterons pas l'ordre chronologique, le projet Aubaud étant le plus récent de beaucoup. Mais pour la logique de l'exposé il convient de n'étudier qu'en dernier le projet G. Martin qui essaie de concilier les diverses tendances.

(1) M. P. Caillaux, Conseiller d'Etat et Vice-Président de la Commission Interministérielle de T. S. F. est l'auteur d'une proposition présentée par lui en janvier 1928 au Comité Républicain du Commerce et de l'Industrie et dont s'est inspiré M. Fougère. — M. F. Poncet a déposé le 15 juin 1928 une proposition de loi (n° 214). — M. Moncelle a déposé le 28 juin 1929 une proposition de loi (n° 358). Enfin, M. Grunbaum-Ballin a présenté, dans un mémoire adressé à M. le Président du Conseil, M. Poincaré, le 15 janvier 1929 le point de vue des auteurs. La C. G. T. avait également exposé son point de vue dans une lettre adressée à M. Poincaré le 15 juin 1928.

(2) *J. O.*, Annexe à la séance du 29 mars 1929. Doc. parl. Chambre, p. 1520.

(3) *J. O.*, Annexe à la séance du 28 mai 1929. Doc. parl. Chambre, p. 1737.

**§ 1. — Projet s'inspirant de la liberté contrôlée :
La proposition de loi Fougère**

Cette proposition fait un large appel à l'initiative privée en matière de radiodiffusion. Seule l'initiative privée déclare l'exposé des motifs peut assurer le progrès technique et permettre à l'intelligence et à la science de se propager :

L'industrie radiophonique doit jouir pour sa part de la liberté assurée en France à toute activité commerciale et industrielle. Cette liberté est d'ailleurs la condition du progrès que peut, seule, stimuler une concurrence ouverte. Pour favoriser l'esprit d'entreprise et donner à cette industrie son essor, il faut que le champ qui s'ouvre devant elle soit accessible à toutes les initiatives.

Il ne s'agit pas au surplus de servir uniquement le progrès industriel, mais de permettre aussi à l'intelligence et à la science humaine de se propager dans toute la mesure compatible avec l'ordre public. La radiodiffusion est devenue un mode pratique d'expression de l'art de la pensée et son caractère le plus séduisant vient peut-être de ce qu'elle contribue à l'éducation musicale littéraire et scientifique d'un public innombrable. Or, cette éducation n'aura de valeur que si elle est infiniment souple et que si, sans cesse variée, elle s'appuie sur les traditions vivantes de nos provinces. Si l'on tient compte de cet aspect du problème, c'est donc un régime de liberté qui s'impose afin que soit respectée l'indépendance de l'artiste et du penseur dont le goût du public forme la limite naturelle.

Le contrôle de l'Etat doit d'ailleurs s'exercer pour deux raisons : d'abord à cause du caractère propre de la Radiodiffusion qu'intéresse la sécurité et l'ordre publics aussi bien au point de vue intérieur qu'extérieur. Ensuite à cause de la police des émissions qui, pour être captées dans de bonnes conditions, doivent être « organisées » suivant un plan d'ensemble.

Ce sont ces trois catégories d'intérêts : industrie, pensée, Etat qui sont représentées dans l'organisation de la radiodiffusion telle que la conçoit M. Fougère, organisation qui

repose sur le système de la liberté contrôlée, seule assez souple pour concilier tous les intérêts (1).

Nous avons dit ce qu'il fallait entendre par l'expression assez impropre de liberté contrôlée (2), liberté qui n'implique pas concurrence, car elle est impossible dans le domaine des émissions, mais indépendante vis-à-vis de l'Etat dans certaines limites. Quant à la représentation des catégories intéressées au sein des organismes de direction et de coordination, elle figure dans tous les projets et nous nous étendrons plus longuement sur son principe lorsque nous étudierons le projet G. Martin.

A) *Le régime de la Radiodiffusion s'inspirerait de celui des chemins de fer.*

L'expression juridique de la liberté contrôlée est, nous l'avons vu, le régime de la concession, c'est en effet ce régime qui est prévu dans le projet.

D'ailleurs l'organisation du réseau de Radiodiffusion est inspirée de celle du réseau des chemins de fer. Cette idée a été empruntée par M. Fougère au projet établi par M. Pierre Caillaux et adoptée par lui avec toutes ses modalités d'application :

a) Concession avec cahier des charges type.

De même que chaque secteur ferroviaire du pays est concédé à une compagnie concessionnaire qui assure l'exploitation du service dans cette zone, de même l'exploitation de la radiodiffusion dans une région est normalement assurée par un concessionnaire.

La concession est soumise à un cahier des charges type

(1) « Comme il serait dangereux cependant d'adopter un statut rigide dans un domaine où les découvertes se succèdent avec une rapidité vertigineuse, la formule susceptible de concilier les intérêts de l'industrie radiophonique, ceux de la production artistique et ceux de l'Etat, paraît être celle de la liberté contrôlée. C'est d'ailleurs de ce principe que se sont inspirés, avec des rigueurs diverses, les projets ou propositions de loi actuellement soumis au Parlement. » (Exposé des motifs).

(2) L'article 1 déclare assez solennellement.

« La radiodiffusion est libre sous le contrôle de l'Etat tel que le définit la présente loi. »

approuvé par décret pris en conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Radiodiffusion. Elle est accordée par simple décret sauf si elle comporte des dérogations au cahier des charges-type, auquel cas un décret en Conseil d'Etat est nécessaire (Article 6) (1).

Le cahier des charges-type fixe toutes les conditions — techniques, administratives et financières — auxquelles est soumise la concession.

Il indique notamment quelle sera la durée de la concession celle-ci ne pouvant être inférieure à dix ans ni supérieure à trente ans ; il détermine la puissance du poste concédé, la longueur d'onde qui lui est attribuée, l'emplacement de la station, la durée minimum des émissions quotidiennes, l'importance de la publicité au cours de ces émissions, les conditions mises à l'usage des lignes téléphoniques, lesdites conditions ne pouvant, en aucun cas, être plus onéreuses que celles appliquées aux transmissions de presse ; il précise également le mode de fonctionnement du relayage et celui du jumelage. Il fixe les règles générales du contrôle financier et les conditions dans lesquelles doit être établi le compte d'exploitation.

Il spécifie les mesures propres à assurer la protection efficace de la moralité et de la sécurité publiques et à sauvegarder les droits de la propriété intellectuelle et artistique ; il prévoit les pénalités qui seront encourues par le concessionnaire pour infraction aux clauses et conditions de la concession (Article 7).

Toutefois à titre d'exception M. Fougère prévoit un poste d'Etat, poste unique, qui servira d'expression à la pensée gouvernementale et qui lui permettra de faire au dehors une propagande nationale de forme officielle. Ce poste aurait vraisemblablement, bien que le projet n'en parle point, l'usage de la longueur d'onde la plus élevée de celles attri-

(1) Cette disposition, reprise du projet de M. P. Caillaux, est inspirée de la loi du 15 Juin 1906 pour les distributions d'énergie électrique.

buées à la France et sa portée lui permettrait d'atteindre tout point du territoire.

Sa gestion technique et financière serait soumise aux mêmes règles que celle des postes privés (publicité, subventions, etc...). Il pourrait ainsi servir de poste témoin et permettre à l'Administration de se rendre compte des exigences de fonctionnement d'un poste de Radiodiffusion.

Les postes d'intérêt régional seraient concédés à des Sociétés commerciales partout où la présence des ressources naturelles leur permettrait de donner des profits. Dans les régions plus déshéritées la concession serait attribuée à une association à caractère désintéressé dont la composition se rapprocherait des associations actuellement constituées près des postes d'Etat en vertu de l'article 14 du décret de 1926. Seulement ces associations auraient non seulement la préparation des programmes dans leurs attributions, mais également la gestion technique des émissions. Elles ne pourraient vraisemblablement équilibrer leur budget qu'à l'aide de subventions du fonds commun (Art. 8).

L'organisation générale des chemins de fer est également transposée à la radiodiffusion :

b) Conseil supérieur et Comité permanent.

Un Conseil supérieur de la Radiodiffusion est prévu par analogie avec le Conseil supérieur des chemins de fer. Ce conseil est chargé « de coordonner les diverses exploitations et d'instituer une solidarité financière entre les postes en assurant entre leurs charges et leurs recettes un équilibre nécessaire » (1) (Article 11). Il comprend 44 membres :

(1) Ces attributions sont développées par l'article 13.

Art. 13. — Le conseil supérieur est obligatoirement saisi par le ministre des travaux publics de toute question relative à la radiodiffusion.

Organe de direction, de liaison et de contrôle, il a pour mission notamment :

a) D'assurer, par un contrôle commun de toutes les stations d'émission, la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux du pays et de formuler à ces fins les instructions nécessaires ;

b) De fixer les conditions de relayage des postes et de servir, d'une façon générale, d'organe de liaison entre les services intéressés ;

deux parlementaires représentant la Chambre et le Sénat, quatorze représentants des administrations (à raison d'un membre par ministère intéressé, les P. T. T. n'ayant qu'un seul représentant), quatorze représentants de la « production radiophonique » (concessionnaires de postes, industriels de la radioélectricité, représentants des auteurs et compositeurs, journalistes, universitaires), quatorze représentants des usagers (partie nommés par le ministre, partie élus par les groupements économiques).

Ce conseil constitue dans son sein un Comité permanent (article 14) dans lequel les trois catégories sont également représentées. Ce comité prépare la solution des questions qui seront soumises au Conseil et assure l'exécution de ses décisions. Il est assisté d'un secrétariat général.

c) Fonds commun.

Enfin, à l'imitation des chemins de fer, il est institué un *fonds commun* qui assure la solidarité financière entre les postes de radiodiffusion. Ce fonds est alimenté par une quote part de ressources financières de chaque poste, qu'énumère l'article 15 : publicité, subventions, participation aux frais de concert. Cette quote-part pourra être prévue par le cahier des charges jusqu'à concurrence de 15 %. Le fonds commun

c) D'émettre des avis sur toutes les questions intéressant le réseau radiophonique français, et, notamment, sur les projets de loi ou décrets touchant à la consistance de ce réseau ou aux concessions accordées ;

d) De préciser les conditions générales auxquelles sera effectuée la publicité commune aux différents postes ;

e) De préparer le cahier des charges type prévu à l'article 6 ;

f) De proposer au ministre des travaux publics la répartition entre les divers postes du montant du fonds commun ainsi que des ressources provenant des taxes fixées à l'article 16. Cette répartition est effectuée suivant leurs besoins dûment justifiés et en tenant compte de l'intérêt général de la radiodiffusion.

g) d'arbitrer les difficultés susceptibles de s'élever, d'une part, entre les concessionnaires de postes et les comités de programmes, d'autre part, entre les auteurs, les artistes et les exploitants des postes, notamment en matière de propriété littéraire ;

h) d'étudier toutes les mesures propres à favoriser le développement de la radiophonie française ;

i) De choisir les délégués appelés à défendre les intérêts de la radiophonie française vis-à-vis des organisations étrangères de même nature, etc...

Les avis du conseil supérieur sont pris à la majorité des voix des membres présents ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les délibérations ne seront valables que si la moitié au moins des membres du conseil sont présents. »

est également alimenté par le produit des taxes sur les appareils et sur la vente des lampes (1), taxes encaissées par l'Etat, mais dont le montant est inscrit au budget des travaux publics sous forme d'un crédit destiné aux subventions de radiodiffusion.

Telles sont les modalités qui assurent une exploitation industrielle du service de radiodiffusion. Comment est assuré d'autre part le progrès technique en ces matières et quelles garanties sont données à la pensée de s'exprimer librement ? C'est dans les articles 9 et 10 qu'il faut chercher la réponse à ces questions.

d) Contrôle du Ministère des travaux publics.

D'abord un contrôle technique confié au Ministère des Travaux Publics assure le respect du progrès scientifique en fait d'émissions ; ce contrôle existe aussi dans les chemins de fer. Le contrôle de la teneur des émissions est, d'autre part, confié à un commissaire du Gouvernement nommé par le ministre des Travaux Publics et coordonné par ce ministère où est tenu le répertoire des émissions et où sont centralisés les enregistrements. Ce contrôle, bien qu'il ne soit pas bien nettement défini par le texte, paraît être un contrôle *a posteriori* basé sur l'enregistrement des émissions et conforme aux directives générales de l'article 3 :

Article 3. — Aucune émission ne doit porter atteinte à la défense nationale, à la sûreté de l'Etat ou à l'ordre public, ni méconnaître les droits établis par la législation relative à la propriété littéraire et artistique.

Le respect des droits de la pensée et de l'art est assuré par un Comité des programmes de 9 à 15 membres nommés par le Préfet, où siègent les représentants des forces intel-

(1) 15 fr. sur les appareils à galène.

45 fr. sur les appareils à lampes.

200 fr. sur les appareils destinés à des auditions publiques.

La taxe à la vente des lampes est de 10 % du prix.

lectuelles et économiques de la région. Il est purement consultatif ainsi que l'indique l'article 10 :

« Le Comité des programmes a pour rôle d'exprimer les vues particulières des différentes catégories d'intéressés et d'orienter l'action du poste dans le sens de l'intérêt général. »

Ce comité est remplacé auprès du poste d'Etat par une commission spéciale prévue à l'article 5, dont les membres nommés par le Conseil supérieur de la radiodiffusion représentent les trois catégories figurant à ce conseil. Cette commission est obligatoirement consultée sur tout ce qui concerne les programmes (et aussi d'ailleurs les émissions).

Le rôle de l'Etat est donc, on le voit réduit au minimum : rôle d'organisation du réseau par l'attribution des concessions, rôle de surveillance dans les limites assez étroites au point de vue technique, contrôle de la teneur des émissions, exploitation, enfin, du poste national officiel.

B) Critique de cette proposition.

Elle appelle plusieurs remarques :

Tout d'abord un pareil texte va à l'encontre de toute la législation actuellement en vigueur. Le principe que pose l'article 2 « la radiodiffusion est libre » constitue, en ce qui concerne la radiodiffusion, l'abrogation de la loi du 30 Juin 1923 et du décret de 1851. L'autorisation faisant place à la convention portant concession, ce n'est plus dans le cadre de cette législation que prend place ce projet.

Ce qui frappe ensuite et à première vue c'est l'attribution de la radiodiffusion au ministère des travaux Publics. Sans doute ce département possède le contrôle des entreprises de distribution d'énergie. Mais l'analogie de ces entreprises avec les entreprises de radiodiffusion est tout à fait superficielle. En réalité la radiodiffusion ne peut être revendiquée que par trois départements : par les P. T. T. en ce qui concerne la partie technique des émissions, celles-ci étant,

nous l'avons vu de nature identique aux émissions de radiotélégraphie qui sont entre les mains de cette administration : par l'Intérieur pour la sécurité, ou par l'Instruction publique eu égard au rôle artistique et éducateur de la radiodiffusion. Confier le contrôle technique, et surtout le contrôle des programmes émis, aux Travaux Publics paraît une anomalie.

On peut encore se demander si le rôle éducateur et artistique de la radiodiffusion est bien compatible avec sa gestion par des Sociétés à caractère intéressé. Ce rôle est sans doute peu développé encore en France, mais il devient prédominant à l'étranger, et tôt ou tard cette conception s'imposera dans notre pays (1).

Il est vrai que l'institution du fonds commun prévu à l'article 15 est une première étape dans l'organisation d'une radiodiffusion à caractère désintéressé, ce fonds commun assurant la bonne gestion générale du réseau, aidant les postes en difficulté et encourageant le développement de la radiodiffusion nationale. Toutefois aucune autre disposition du projet ne vient consacrer ce caractère. La présence auprès des Sociétés d'un comité de programmes purement consultatif ne paraissant pas suffire à donner à la Radiodiffusion la marque éducative qu'elle doit posséder.

En ce qui concerne le régime de la Radiodiffusion, il n'est pas expressément organisé en service public. Toutefois le caractère de concession, avec la contre-partie de la perception de la taxe sous forme de subvention de l'Etat aux Sociétés, paraît bien faire de cette organisation un service public. Certaines clauses du cahier des charges énoncées à l'article 7 peuvent nous confirmer dans cette opinion : « durée minimum des émissions, contrôle financier, contrôle moral et

(1) A l'étranger dans beaucoup de pays la radiodiffusion est aux mains de Sociétés à forme commerciale, mais dont les bénéfices sont limités à la rémunération du capital engagé et à l'amortissement du matériel. C'est cette conception qui tend d'ailleurs à s'établir pour les services publics concédés. *Les actions* de ces sociétés n'ont guère que le caractère *d'obligations*.

intellectuel ». Enfin l'idée directrice du projet étant l'assimilation aux chemins de fer, et ceux-ci ayant été reconnus constituer un service public (1), on peut affirmer que le projet Fougère institue un service public de la radiodiffusion géré par le procédé de la concession (sauf pour le poste d'Etat).

Une autre critique que l'on doit adresser au projet Fougère c'est d'avoir morcelé entre un grand nombre de concessionnaires la gestion de ce service public. Les chemins de fer sont exploités par un petit nombre de réseaux et leur existence résulte de considérations historiques, d'autre part leur mode d'exploitation n'est pas le même que celui de la Radiodiffusion. En radiodiffusion tout est neuf, l'on peut donc choisir un seul concessionnaire. D'autre part l'exploitation des réseaux locaux de radiodiffusion n'est possible, comme nous l'avons vu au chapitre II que par une liaison intime et constante entre ces divers réseaux, entre eux d'une part, et avec les postes de Paris de l'autre ! Un échange intellectuel et artistique est constamment nécessaire sous peine d'émettre des programmes sans intérêt. Or cet échange paraît difficile entre des concessionnaires nombreux, même avec l'action coordinatrice du Conseil Supérieur de la Radiodiffusion dont les pouvoirs sur la composition des programmes ne sont pas définis (2). A l'étranger dans les pays où l'on a adopté la forme de la concession, c'est toujours à une Société unique qu'a été attribuée la gestion du service de la radiodiffusion, c'est le cas de l'Espagne, de l'Italie et de l'Angleterre (3) Ces Sociétés, avec une participation plus ou moins grande de

(1) Pour le réseau de l'Etat : Conseil d'Etat 10 Juillet 1885. Charvet. *Rec.*, p. 664.

Pour les autres réseaux : Conseil d'Etat 18 Juillet 1913 Syndicat National des Chemins de Fer. *Rec.*, p. 382 et *Revue de Droit Public* 1913, p. 506.

(2) Le nombre des membres de ce Conseil Supérieur est d'ailleurs beaucoup trop élevé et leur origine trop diverse pour qu'il puisse assurer une direction efficace de la Radiodiffusion. C'est là un gros défaut du projet : un organisme aussi nombreux dilue les responsabilités et favorise l'anarchie. A cet égard les projets Moncelle et F. Poncet étaient mieux inspirés : le premier confie la direction à une Commission de 9 membres chargée à vrai dire de la seule police de l'éther à l'imitation de la Commission américaine de la Radio. Le second prévoit un conseil d'administration de 5 membres.

(3) Et même de l'Allemagne où les diverses Sociétés régionales ont dû se fondre dans une Société Nationale.

l'Etat dans leur gestion et dans leurs bénéfices, toujours sous le contrôle rigoureux de l'Administration, ont reçu la concession du Service Public de la Radiodiffusion et encaissent directement ou par l'intermédiaire de l'Etat les taxes sur les usagers (1).

Signalons enfin que la pratique du fonds commun soulève bien des difficultés dans la gestion des Chemins de fer. Elle exige un contrôle des recettes qui n'est pas toujours facile, et a le grand inconvénient de ne pas encourager une gestion économique, les bénéfices des réseaux prospères alimentant la caisse des réseaux en déficit. — Ces inconvénients seront encore aggravés par la nature même des entreprises de Radiodiffusion dont la gestion est plus aléatoire et dont les recettes peuvent varier beaucoup d'une région à une autre. Pour les réseaux de chemin de fer dont l'importance est sensiblement équivalente le fonds commun représente une sorte d'assurance mutuelle contre les déficits d'exploitation. Il n'en serait pas de même pour la radiodiffusion et ce seraient toujours les mêmes postes qui soutiendraient d'autres postes moins favorisés. Cet inconvénient est toutefois atténué par la limitation à 15 % de la quote-part des bénéfices à verser au fonds commun. Ce sont en somme seulement les superbénéfices qui seraient répartis entre les postes. Mais on peut alors se demander si les ressources ainsi recueillies seraient suffisantes.

Nous ne disons rien ici de plusieurs principes que nous retrouvons dans tous les projets, dont nous avons fait au début de cette étude ou dont nous ferons la critique générale à la fin de cet exposé. Ce sont notamment la question de la représentation tripartite, et celle du statut des associations à caractère désintéressé que nous examinerons à leur place. Quant aux problèmes de la neutralité et de la publicité nous les avons traités en détail dans le Chapitre I.

(1) Voir sur cette question Laurain. *Ibid.*, p. 123.

Dans l'ensemble le projet de M. Fougère se présente comme en effort sincère pour faire passer dans les lois le principe de la liberté contrôlée. Mais il paraît ne pas avoir tenu suffisamment compte de la nature propre de la radiodiffusion. Il nécessiterait à cet égard certaines retouches, si le statut de la radiodiffusion devait être recherché dans la voie de la liberté contrôlée. Nous avons vu que la législation actuelle en matière de radioélectricité ne s'oriente pas dans cette voie. C'est dans la voie du monopole qu'elle est résolument engagée et c'est cette tendance que représente le second des projets que nous avons à étudier, celui de M. R. Aubaud

§ 2. — Projets s'inspirant du monopole :

La proposition de loi Aubaud et celle de la Fédération nationale de radiodiffusion

La proposition déposée par M. R. Aubaud le 10 Mars 1931, est, ainsi que le déclare son auteur dans l'exposé des motifs, fortement inspirée d'un projet établi par la Fédération Nationale de radiodiffusion, groupement dont nous avons déjà parlé. Ce projet de la Fédération Nationale a été longuement commenté par le Président du Conseil d'Administration de cette Société, M. G. J. Guiraud dans une brochure publiée en 1930. (1) Toute la brochure, dans sa partie constructive comme dans sa partie critique, n'est que l'exposé du texte qui figure en articles à la page 163. Nous comparerons chemin faisant ce texte à celui de M. Aubaud soit pour en éclaircir les parties obscures, soit pour signaler les divergences entre les deux projets.

A) La Radiodiffusion doit être un service public.

Le mérite de ces projets est de bien affirmer le rôle éduicateur de la Radiodiffusion, rôle encore trop méconnu dans notre pays, et de mettre ce principe à la base du statut futur.

L'exposé des motifs du projet Aubaud déclare :

(1) *Pour un statut démocratique et rationnel de la Radiodiffusion.* (Imprimerie de l'Ouest-Eclair à Rennes.)

« La radiodiffusion ne peut plus être considérée comme une simple distraction. Elle prend, de plus en plus, dans notre vie moderne, une importance sociale. Pour notre époque, elle est susceptible d'apporter un bouleversement comparable à celui de la découverte de l'imprimerie.

On compte environ un million de postes récepteurs en France, ce qui représente, au minimum, trois millions d'auditeurs pour la diffusion des idées et des informations, pour les commentaires de presse et les cours de bourse.

Il est donc impossible de sous-estimer l'action de la radiodiffusion et l'importance, utile ou néfaste, qu'elle peut prendre, selon l'orientation qui lui sera donnée au point de vue intellectuel, politique et social.

Importance éducative, également, par les diffusions artistiques, littéraires et scolaires. Il y a là une activité qui, bien orientée, avec un souci supérieur des plus hautes valeurs artistiques et intellectuelles, pourrait contribuer d'une façon considérable à l'éducation du peuple.

Par suite la radiodiffusion doit être un service public. Ce principe est affirmé dans un autre passage de l'exposé des motifs.

B) Organisation de l'Institut National.

Ces projets ont encore le mérite de voir clairement la nécessité pour la radiodiffusion d'une unité d'organisation et de direction qui manquait, nous l'avons vu dans le projet précédent. C'est ce qu'expose très bien le rapport préliminaire de M. Aubaud :

Il semble *a priori*, que pour pouvoir organiser d'une façon souple et harmonieuse notre radiodiffusion nationale, elle doit dépendre d'un seul organisme directeur. Celui-ci doit refléter non des intérêts particuliers ou des points de vue individuels, mais les grands intérêts de l'Etat, les grandes inspirations de la conscience nationale. Pour tout ce qui est enseignement, diffusion des connaissances, culture en un mot, comme pour tout ce qui est services publics, tels que les communiqués météorologiques aux agriculteurs, campagnes de prophylaxie contre la tuberculose, etc., enfin l'enseignement scolaire, post-scolaire et professionnel

par la radio, on ne peut imaginer que certaines stations du réseau français se refusent à collaborer à un vaste programme d'ensemble mûrement établi.

Cette unité de direction est assurée dans le projet Aubaud par la création d'un Institut National de la radiodiffusion avec un budget indépendant alimenté par des taxes, à l'exclusion de toute publicité « cette honte de nos émissions ».

a) Le Conseil directeur et le Conseil national.

Cet Institut National ne s'inspire pas absolument du modèle des nombreux offices créés ces dernières années, c'est un établissement public « doté de l'autonomie financière et chargé de l'organisation et de l'administration de la Radiodiffusion » (Article 1). Il est dirigé par un Conseil directeur de douze membres nommés pour six ans par décret et choisis parmi « les représentants les plus éminents des diverses activités intellectuelles artistiques ou pédagogiques intéressant la radiodiffusion », il est renouvelable par tiers, son président est « directeur de l'Institut National » (1) (Article 3).

Ce Conseil directeur est contrôlé par un Conseil National de soixante membres composé suivant le principe de la représentation tripartite, savoir : Etat, usagers, producteurs.

Ces membres sont nommés pour deux ans par arrêté du Ministre des P. T. T. sur proposition des organisations intéressées et renouvelables par moitié ; aucune disposition ne précise comment chacune des catégories sera composée ; l'article 15 laisse à un décret pris en Conseil des Ministres le soin de fixer les modalités d'application de cette loi. Mais l'article 3 du projet de la Fédération Nationale précise ce point (2).

(1) Le projet de la Fédération Nationale prévoit 15 membres dont cinq de droit fonctionnaires des ministères intéressés, cinq représentants des producteurs, cinq des usagers (dont un de la F. N.) ces dix derniers nommés par le Conseil. Ces dispositions sont plus libérales.

(2) Guiraud. *Ibid.*, p. 153. — Parmi les représentants de l'Etat figureraient des Parlementaires, des directeurs ou délégués des ministères intéressés de près ou de

b) La Commission technique et la Commission intellectuelle.

Le Conseil directeur est assisté d'une Commission technique et d'une Commission Intellectuelle dont les membres sont nommés pour deux ans par arrêté du Ministre des P. T. T. sur proposition du Conseil National et des divers départements ministériels intéressés. (Article 5). Là encore le projet de la Fédération Nationale est plus complet il prévoit : (Article 9).

1° Pour la Commission Technique :

Des représentants des départements ministériels intéressés, des représentants du personnel d'exploitation des stations de radiodiffusion, des savants, et des techniciens de la science radioélectrique.

2° Pour la Commission intellectuelle :

Des représentants des départements ministériels intéressés, des représentants de l'Institut de France, des représentants des Sociétés chargées de la défense de la propriété intellectuelle et artistique, des exécutants et des artistes, professeurs, écrivains, conférenciers (1).

Un point très important sépare d'ailleurs les deux projets. La commission intellectuelle dans le projet de la Fédération Nationale est nommée par le Ministre de l'Instruction Publique, ce qui est tout à fait logique, l'orientation intellectuelle ne peut en effet en aucune façon être donnée à la radiodiffusion par un ministère aussi technique et aussi spécialisé que celui des P. T. T.

Notons que les deux projets limitent à la moitié la proportion des fonctionnaires dans ces commissions. Cette limite paraît bien devoir être toujours réalisée dans la pratique.

loin à la radiodiffusion. Les producteurs seraient représentés par des délégués de la presse, de l'industrie radioélectrique, des grandes associations patronales ouvrières et des travailleurs intellectuels, enfin par des représentants des « producteurs de la matière diffusée » : auteurs, artistes, exécutants. Quant aux usagers ils auraient 18 délégués des circonscriptions radiophoniques et 2 des groupements généraux d'auditeurs.

(1) Guiraud. *Ibid.*, p. 167.

Quelles sont les attributions de ces corps ? Les articles 6, 7 et 8 les déterminent.

Article 6. — Le Conseil directeur assure, sous le contrôle du Conseil national, la direction et l'administration, ainsi que la surveillance permanente des services de l'Institut.

Article 7. — Le Conseil national inspire et assiste le Conseil directeur dans son action relative au développement de la radio-diffusion française, à la coordination de l'activité des postes d'émission et à la réglementation des émissions.

Il contrôle l'activité et l'administration du Conseil directeur en examinant ses comptes et son rapport de gestion.

Il arrête, avant proposition au Parlement, le budget de l'Institut et donne son avis sur tous les projets de modification dans les charges fiscales imposées aux usagers.

Il émet des avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par les Ministres.

Il procède à la désignation de ses représentants au sein des Commissions technique et intellectuelle.

Le Conseil national se réunit au moins une fois par trimestre.

Article 8. — La Commission technique est chargée d'étudier toutes les questions relatives à l'amélioration technique des émissions, aux modifications à apporter aux caractéristiques des stations, aux relais régionaux et internationaux, etc.

La Commission intellectuelle est chargée d'étudier toutes les questions relatives à l'orientation, à la coordination et à la réglementation des diffusions, ainsi qu'à leur adaptation aux besoins intellectuels, utilitaires, éducatifs et sociaux.

Elles se réunissent chacune au moins quatre fois par mois, sous la présidence du directeur de l'Institut. Les membres du Conseil directeur participent de droit aux délibérations.

Le projet de la Fédération Nationale précise davantage les attributions du Conseil (ou Comité) directeur (Art. 7) :

Le Comité Directeur assure l'application des décisions du Conseil National et la surveillance permanente des Services de l'Institut.

Il effectue la répartition des ressources diverses provenant de la radiodiffusion entre les groupements d'intérêt général assurant l'organisation des émissions, subventionne les personnes

ou collectivités s'intéressant aux recherches et au développement de la technique radioélectrique, ainsi que les communes rurales et les établissements d'enseignement pour l'acquisition et l'installation de postes de réception.

C) *Le Monopole d'Etat des émissions.*

A quels organismes primaires s'applique toute cette organisation supérieure assez complexe et aux multiples rouages ?

Doit-elle coordonner l'activité de postes d'origine et de nature différente ainsi que peut le donner à penser le passage suivant de l'exposé des motifs :

La radiodiffusion doit être nationale et libre, elle doit être considérée comme un service public, pour toutes les raisons que nous avons exposées plus haut. Ni monopole d'Etat, ni monopole privé. La radio au service de la nation, sous le contrôle du Parlement et non des différents Gouvernements qui peuvent se succéder. Telle est notre thèse.

En réalité l'article 12 nous fixe, on pourrait dire subrepticement, sur la portée exacte du projet. Le texte est à citer :

La fourniture et l'installation des dispositifs émetteurs dans chaque circonscription sont assurées après avis du Comité directeur, soit par les soins de l'Administration des P. T. T., soit sur concours ouvert à l'industrie privée, de préférence nationale, et sous le contrôle des services techniques des P. T. T.

En dehors des postes d'essais et d'expériences régulièrement autorisés, le fonctionnement technique et administratif des Stations est assuré par le personnel des P. T. T.

Après avoir affirmé dans l'exposé des motifs qu'il ne doit y avoir ni monopole d'Etat, ni monopole privé, M. Aubaud supprime donc purement et simplement, par les dispositions de l'article 12, tous les postes privés pour confier exclusivement l'émission aux agents des P. T. T. (1). C'est donc bien

(1) Notons les dispositions du titre III qui attribuent à un décret pris en Conseil des Ministres, après avis du conseil National le pouvoir de fixer la consistance du réseau et l'emplacement des stations.

maintenir l'émission dans les limites du monopole d'Etat, ce que confirme d'ailleurs l'article 14 qui renvoie à l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923 pour les peines à appliquer aux contrevenants et prévoit la disparition des postes privés.

D) *L'exécution des programmes confiée à des Conseils de Station.*

En quel sens M. Aubaud peut-il donc affirmer que son projet n'institue par le monopole d'Etat de la Radiodiffusion ? En ce sens que si l'émission est confiée à l'Administration des P. T. T., ce que nous avons appelé « l'exécution » serait assurée par des groupements étrangers à l'Administration et analogues aux associations qui gèrent actuellement les postes d'Etat. C'est en effet un des mérites de M. Aubaud et aussi de la F. N. R. de distinguer, beaucoup plus nettement que les autres auteurs de projets, l'émission de l'exécution, et d'être les seuls à prévoir pour cette dernière un statut légal.

C'est l'article 12 dans sa dernière partie qui esquisse ce statut :

L'exploitation intellectuelle et artistique, ainsi que la gestion de chaque station sont assurées par des conseils de station composés de sept membres.

Six d'entre eux sont nommés par le Conseil directeur de l'Institut, en tenant compte de la représentation tripartite (services publics, producteurs, usagers).

De plus, le Ministre de l'Intérieur y est représenté par un délégué désigné par l'administration préfectorale. Ce délégué a droit d'interdire toute transmission contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs, à la sécurité de l'Etat.

Les conseils de station sont donc des organismes tout à fait indépendants de l'Administration des P. T. T. Sont-ils aussi indépendants du Gouvernement ? Il ne le semble pas. Sans parler du commissaire qui y représente le Ministre de l'Intérieur, les six autres membres sont nommés par le conseil directeur de l'Institut, conseil composé de membres eux-mêmes nommés par décret sur proposition des ministres in-

téressés. C'est donc mettre indirectement et par intermédiaire dans les mains de l'Etat la nomination de tous les conseils de station. Pour échapper ainsi à l'Administration des P. T. T. l'« exécution » ne s'affranchit donc pas complètement de l'ingérence de l'Etat, qui, non content d'exercer sur elle un contrôle parfaitement légitime, cherche à l'organiser lui-même par personnes interposées. En outre l'article 12 paraît bien viser par « fonctionnement technique et administratif des stations » non seulement la gestion des postes, mais celle des studios. Sur ce point particulièrement important le projet Aubaud est obscur. Celui de la F. N. R. est assez imprécis. M. Guiraud distingue (1) le service technique qui s'occupera des appareils et le service des émissions qui choisira les speakers. D'autre part, il confie le service technique à l'administration des P. T. T. (2) et les émissions devant le micro aux organismes indépendants (3). Mais il semble bien que dans sa conception l'Administration des P. T. T. ait la police du Studio dont elle possède les locaux et les appareils et dont elle assure la gestion technique.

Les dispositions concernant le fonctionnement des postes soit pour l'émission, soit pour l'exécution, sont tout à fait semblables dans le projet de la F. N. R. Les dispositions de ce projet (article 20) concernant la composition des conseils de station sont plus précises, car elles détaillent la représentation tripartite, plus vague cependant car elles n'indiquent pas le mode de désignation des membres, ni leur nombre.

Remarquons que le projet Aubaud qui fait de la radio-diffusion un service public, émission et exécution, supprime cette collaboration si intéressante d'organismes privés à la gestion de ce service public. Les conseils de station deviennent des organismes entièrement administratifs, alors que les associations actuelles librement recrutées organisent leur activité avec une assez grande indépendance.

(1) *Ibid.*, page 58.

(2) *Ibid.*, page 69.

(3) *Ibid.*, page 95.

D) *Autonomie financière.*

Quel est d'ailleurs le degré exact d'autonomie dont jouit l'Institut National dans ces projets ? C'est une autonomie purement financière. Nous avons vu, en effet, que le personnel dirigeant était nommé par le Président de la République ou par le Ministre des P. T. T. Sans doute la durée assez longue de leurs fonctions (dix ans) et leur origine extra administrative leur confèrera une certaine indépendance. Mais ce sont, malgré tout, des fonctionnaires et rien n'indique qu'ils seront inamovibles dans leur poste. — Par contre l'autonomie financière est prévue au Titre II du projet ; l'article 9 porte :

« Le budget autonome de l'Institut, établi chaque année, est délibéré par le Conseil directeur et présenté au Conseil National qui arrête les propositions à soumettre à l'examen du Parlement. »

« L'autonomie du budget de l'Institut et le contrôle parlementaire sont assurés par la création au budget annexe des P. T. T. d'une section intitulée « Institut de la Radiodiffusion ».

Cette autonomie est, on le voit, d'un caractère assez limité. Elle ne dépasse pas le degré d'autonomie du budget des P. T. T. dont le budget de l'Institut National constitue une section spéciale au même titre que le budget de la Caisse d'épargne. Les recettes sont d'ailleurs fournies par des taxes prévues à l'article 10, recouvrées par l'Administration des P. T. T. elle-même (1).

On ne doit donc pas assimiler cet Institut National à un Office dont le degré d'autonomie est bien supérieur et dont le budget, en particulier, échappe au Parlement.

E) *La Publicité.*

Pour terminer il faut signaler la position prise par M. Aubaud et par la F. N. R. sur deux points importants :

(1) Projet Aubaud :

10 fr. sur les appareils à galène.

Projet F. N. R. :

15 fr. sur tous les appareils, 10 % sur les lampes.

La modicité de ces taxes paraît rendre difficile l'équilibre du budget de la radiodiffusion.

D'abord la question de la *publicité*. Nous l'avons vu celle-ci est complètement exclue de la radiodiffusion par le projet Aubaud. Ce projet ne distingue pas entre la publicité directe ou indirecte, ni entre les annonces dispersées ou concentrées dans un entr'acte de durée limitée. C'est peut-être aller trop loin dans la voie du désintéressement en radiodiffusion, ainsi que nous l'avons dit au début de cette étude.

F) *La neutralité.*

La seconde question importante est celle de la neutralité des émissions. L'article 12 avant dernier alinéa porte :

« Les informations et communications radiophoniques de l'Institut se feront dans un esprit de rigoureuse *impartialité*. »

Le mot impartialité paraît admettre que les informations pourront présenter un caractère politique, philosophique ou religieux sous réserve de maintenir un exact équilibre entre les diverses tendances et d'éviter qu'elles ne s'expriment sous une forme de polémique (1).

D'autre part, l'exposé des motifs dit nettement :

« Seul un Institut National peut préserver la radiodiffusion des méfaits d'une propagande politique, confessionnelle ou d'intérêt particulier. »

Enfin le même exposé dit :

« Il faut lui... donner un statut qui assure... l'impartialité des idées politiques, philosophiques et sociales qu'elle répand dans des millions de demeures. »

De ces affirmations diverses il semble que l'on puisse retenir ceci : l'exposé de doctrines diverses sera permis, mais sous une forme absolument théorique. Le conférencier ne devra pas passer du domaine de la théorie pure à celui de la pratique où s'exercerait alors une véritable « propagande ».

Si maintenant nous examinons le point de vue de la F. N. R. sur la neutralité des émissions, les idées que nous y trouvons sont des plus nettes (2).

(1) Voir ce que nous avons dit à ce sujet au Chapitre I, page 51.

(2) Guiraud. *Ibid.*, p. 75 et 79.

Le principe suivant est posé dès le titre et développé tout au long d'un chapitre : « L'émission radiophonique doit être neutre politiquement et confessionnellement » — M. Guiraud, porte-parole de la F. N. R., écarte même ce qu'il appelle « la neutralité par « compensation » consistant à mettre successivement les stations à la disposition de toutes les tendances qui l'exigeraient » et la déclare impossible. — Quant à la conception de la neutralité qui paraît être celle de M. Aubaud et que M. Guiraud définit « la neutralité... qui demande seulement l'élimination de la propagande et de la polémique et ne s'oppose pas à l'exposition des théories et des dogmes » (1) il déclare qu'elle ne peut être « introduite sans accrocs dans la pratique ». Il conclut (2) en préconisant « la neutralité absolue... par abstention complète de tout sujet politique ou religieux ».

C'est donc-là encore un point important de divergence entre les deux projets, très semblables par ailleurs, que nous venons d'étudier. Si la position de M. Guiraud est plus forte au point de vue pratique, puisqu'elle supprime toute difficulté d'application de la règle de l'impartialité, elle nous paraît constituer pour la radiodiffusion, ainsi que nous l'avons dit au Chapitre I un danger d'appauvrissement intellectuel.

G) *Critique de ces propositions.*

Que conclure de l'examen que nous venons de faire des projets Aubaud et de la F. N. R. ? Il faut d'abord reconnaître qu'ils contiennent tous deux quelques principes excellents que nous avons signalés au passage : séparation de l'émission et de l'exécution, statut juridique donné à l'exécution. Ce sont des nouveautés que nous ne trouvions pas dans les projets antérieurement déposés, ni dans le projet de conciliation que nous allons examiner. Il faut cependant reconnaître que le projet de la F. N. R. est beaucoup plus précis et plus étudié

(1) *Ibid.*, p. 77.

(2) *Ibid.*, p. 78.

que celui de M. Aubaud qui paraît surtout avoir voulu présenter un schéma de statut destiné à servir de plan de travail aux commissions parlementaires. Une erreur grave, qu'a évitée la F. N. R., est de rattacher l'Institut National, dont l'activité sera surtout absorbée par des préoccupations étrangères à la technique, à un ministère qui n'en a que faire et qui est tout à fait spécialisé dans la technique. Si jusqu'à présent l'Administration des P. T. T. a assumé la tâche de gérer à la fois l'émission et l'exécution, c'est que le statut provisoire de 1926 ne distinguait pas nettement entre ces deux ordres d'activité. Tout statut qui les distinguera devra, soit rattacher l'exécution des programmes au ministère le plus intéressé (Instruction publique), soit faire dépendre l'Institut ou Office gérant l'ensemble de la Radiodiffusion d'un département qui domine les divers ministères, c'est-à-dire de la Présidence du Conseil.

La supériorité du projet Aubaud sur celui de la F. N. R. nous paraît résider par contre, ainsi que nous l'avons signalé, dans sa conception de l'impartialité des émissions qui est seule susceptible de permettre à une radiodiffusion éducative et intellectuelle de se développer.

Reste, ce qui fait d'ailleurs leur originalité, le principe commun aux deux projets : le monopole des émissions aux mains de l'Etat et celui des programmes indirectement confié à l'Etat sous le couvert de l'Institut National.

Le monopole d'Etat des émissions peut très bien se justifier par des considérations politiques et techniques. Politiques, ce sont celles qui ont inspiré la loi de 1837 et le décret de 1851. Sans doute le danger qui hantait les esprits, à cette époque de troubles politiques, s'est bien atténué. Toutefois il ne faut pas se dissimuler que la facilité de recevoir des messages radiotéléphoniques à l'insu de tout contrôle restitue à ce danger une partie de son acuité. Une police sévère des émissions qui, elles, sont facilement repérables pourrait cependant économiser ce monopole, tout en prévoyant des me-

sures spéciales à l'état de guerre ou de troubles. — Au point de vue technique il n'y a pas de doute que tout plaide en faveur de l'unité du réseau, ainsi que nous l'avons fait valoir dans la discussion du projet de M. Fougère. Cette unité sera d'ailleurs encore plus difficile à réaliser entre des postes d'état et des postes privés, dont les méthodes, la gestion et l'esprit sont si différents, qu'entre divers concessionnaires. Reste alors à savoir s'il est préférable d'accorder le monopole à un concessionnaire plutôt qu'à l'Etat. Nous avons vu au Chapitre II que des raisons techniques tirées de l'exploitation des circuits téléphoniques militent en faveur de l'Etat, toutefois l'opportunité politique peut seule trancher cette question, et il semble bien qu'en France, à l'heure actuelle, l'Etat soit le candidat le plus favorisé.

Cependant on peut observer qu'une fois le réseau de radiodiffusion organisé suivant les principes techniques que nous avons exposés au Chapitre II, et formant un ensemble cohérent et se suffisant à lui-même, rien ne s'oppose au point de vue technique, s'il reste des longueurs d'onde disponibles, à les attribuer à des postes de Radiodiffusion « hors réseau ». Ces postes joueraient alors le rôle de postes d'expérience, non pas au sens étroit du mot, mais dans le sens suivant :

Les Sociétés qui les gèreront affranchies de règles administratives et de la préoccupation d'assurer un service public pourraient s'orienter en matière d'émission vers le progrès technique le plus poussé et parfois le plus hasardeux et réaliser en matière de programmes des initiatives heureuses et hardies. Ces postes témoins seraient, pour le Service public d'Etat, un stimulant et aussi un champ d'expériences des plus utiles. — C'est ce correctif au monopole que les deux projets examinés ont eu le tort de négliger. Monopole d'Etat pour le service public, soit, monopole des émissions en aucune manière.

Pour les programmes, enfin, le monopole, même par personne interposée serait dangereux. Tout en faisant les dis-

inctions nécessaires entre la radiodiffusion et la presse l'on ne peut cependant imaginer pour l'une et l'autre des régimes ainsi opposés que la liberté complète et le monopole. La différence de nature justifie un contrôle même sévère mais non pas la suppression de la liberté pour la radiodiffusion. Au point de vue de la technique du studio rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que l'exécution soit laissée entre les mains de groupements indépendants de l'Etat ; tout y incite : l'organisation des programmes réclame une initiative particulièrement libérée de toutes entraves, elle est incompatible avec une réglementation administrative même très assouplie. L'exemple récent des théâtres subventionnés, qui souffrent tous d'une façon évidente des stipulations pourtant libérales de leurs cahiers de charges, est là pour montrer la nécessité de donner à l'exécution la plus grande liberté, sous la réserve légitime d'un contrôle de sécurité et de moralité. La seule observation que la technique nous incite à présenter est la suivante : nécessité de réunir tous les organismes chargés des programmes dans un groupement commun qui coordonne les activités et assure l'unité de la Radiodiffusion. C'est ce principe d'unification que les deux projets étudiés ont retenu à juste titre, mais en lui sacrifiant à tort l'indépendance des organismes gérant les studios.

Malgré leurs mérites les deux projets, dûs à M. Aubaud et à la F. N. R., paraissent donc inspirés d'un esprit trop étatiste pour être adoptés sans amendements. Il faudra tout de même en retenir plusieurs principes intéressants pour l'établissement d'un Statut de la Radiodiffusion donnant satisfaction à tous les intérêts en cause. Ce statut reste à construire. Toutefois une tentative probe et sérieuse s'est déjà fait jour. Elle a abouti au dépôt d'un projet transactionnel qui est le projet de loi déposé par le gouvernement de M. Poincaré sous le n° 1686 le 28 Mai 1929 et dont l'auteur fût M. Germain Martin. C'est ce statut qu'il nous reste maintenant à étudier.

§ 3. — Projet transactionnel : Le projet Germain Martin

Le projet Germain Martin.

Ce projet fut substitué par le gouvernement au projet de loi antérieurement déposé sous le n° 317 le 28 Juin 1928 et dû à M. Bokanowski. Il retient un certain nombre de dispositions du premier projet que nous signalerons chemin faisant. Il est actuellement soumis à l'examen de la Commission des Travaux Publics de la Chambre (1).

Le projet de M. G. Martin est tout entier fondé sur le principe suivant :

Par sa nature même la Radiodiffusion se distingue très nettement des communications et se rapproche très sensiblement de la presse.

C'est ce que développe une partie de l'exposé des motifs, dans son paragraphe 3 :

« Le législateur ne pourra d'ailleurs faire œuvre constructive que s'il tient compte des différences juridiques et d'espèce qui existent entre d'une part la radiotélégraphie et la radiotéléphonie et d'autre part la Radiodiffusion.

Résultant de procédés techniques semblables, ces moyens de communication du point de vue juridique et social accusent cependant des différences profondes qui expliquent et justifient les dispositions légales, différentes aussi, qui doivent être appliquées, d'une part, à la radiotélégraphie et à la radiotéléphonie, de l'autre à la radiodiffusion.

La radiotélégraphie et la radiotéléphonie constituent un moyen de communication entre des personnes déterminées. L'expéditeur et les destinataires sont connus.

La radiodiffusion implique, au contraire, une émission qui, partie d'un point déterminé, sous l'action d'un auteur facile à identifier, va atteindre le public de toute une région, d'une nation, et même pour certains postes, une foule internationale dont il est impossible de préciser les éléments. La radiodiffusion a donc des analogies avec la presse. Toutes deux s'adressent à un public anonyme et indéterminé.

(1) Pour le retard mis au dépôt des conclusions de la commission voir les déclarations de M. Slafer à la séance de la chambre le 7 février 1930 (*J. O.*, p. 529).

Deux conséquences découlent aussitôt de ce principe :

En premier lieu la radiodiffusion doit échapper au régime légal et administratif auquel sont soumises les communications télégraphiques et radioélectriques.

En second lieu le régime à instaurer doit faire de larges emprunts au régime de la presse tel qu'il résulte de la loi du 29 Juillet 1881 et des lois postérieures.

Nous allons voir que toutes les dispositions du projet 1686 découlent de ce principe et de ses corollaires.

A) *La Radiodiffusion doit échapper à la législation et à la réglementation administrative en matière de télégraphie.*

C'est, nous l'avons vu, une véritable innovation que fait M. G. Martin en soustrayant la Radiodiffusion à la législation télégraphique. L'article 85 de la loi du 30 Juin 1923 a, nous le savons, étendu le principe du monopole tel qu'il résulte de la loi de 1837 et du décret 1851 aux signaux radioélectriques de *toute nature* et nous avons montré que sans contestation possible la Radiodiffusion tombait sous le coup de ces dispositions.

Mais ce qu'une loi a fait une autre loi peut le défaire surtout lorsque cette loi a été votée dans les conditions où fût voté l'article 85 de la loi des finances du 30 Juin 1923. La radiodiffusion possède, cela est certain, des caractères juridiques et une importance sociale tout à fait particuliers qui justifient pleinement des dispositions légales de faveur, telles que celles dont a bénéficié la presse. Toutefois il ne faut pas se dissimuler que ces dispositions libérales intéressent avant tout le studio où se composent et s'exécutent les programmes, et que ce libéralisme est tout à fait compatible avec un monopole de l'émission. Pour suivre jusqu'au bout l'analogie on peut très bien concevoir la liberté de la presse avec le monopole de l'imprimerie et celui du transport des journaux. Nous concéderons toutefois que si ces no-

tions ne sont pas théoriquement contradictoires, en pratique la libre expression des idées sera grandement renforcée par les moyens matériels sur lesquels elle s'appuiera, imprimerie pour la presse, poste d'émission pour le studio. La propriété individuelle a toujours été considérée par les sociologues comme le meilleur support de la liberté des individus.

Quoiqu'il en soit M. G. Martin paraît avoir intimement uni le studio et le poste dans ce régime de liberté qu'il tente d'instaurer. Il pose donc avant toute chose le principe suivant dans son exposé des motifs :

« La radiodiffusion ne saurait être comprise dans les applications du décret de 1851. »

Quelles sont les dispositions pratiques qui, dans le projet 1686, découlent de ce principe ?

Il faut remarquer d'abord que nulle part nous ne trouvons une référence aux textes organiques : décret de 1851, loi du 30 Juin 1923. L'article 39 porte au contraire que sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires. Le vote de cet article entraînerait donc une limitation de la portée de l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923, aux postes radioélectriques d'émission autres que les postes de radiodiffusion. Là où le projet prévoit des sanctions il renouvelle celles du décret de 1851 sans le viser. C'est le cas de l'article 28 qui interdit toute émission faite à partir d'un poste ni autorisé (1), ni concédé. L'amende de 1.000 à 10.000 frs. est celle du décret de 1851, mais aucun renvoi n'est fait à ce texte.

a) Régime des Postes récepteurs.

Tout ceci est purement négatif, voici qui est plus important :

La radiodiffusion échappant au monopole radiotélégraphique, tout le régime des postes récepteurs devient du coup

(1) Cette autorisation qui est, celle du décret de 1851 paraît viser le cas des postes d'expérience qui sont formellement visés par l'article 1, mais dont le régime prévu paraît être le régime actuellement en vigueur.

caduc. Le monopole se traduit dans le régime actuel de ces postes par la déclaration obligatoire du poste récepteur entraînant autorisation automatique, au sens du décret de 1851, sauf opposition de l'administration dans des cas spéciaux ou graves.

Dans le système du projet n° 1686 nous trouvons encore une déclaration prévue par l'article 17. Mais malgré l'identité du terme, sa nature juridique est tout à fait différente. C'est une déclaration purement fiscale, telle que par exemple la déclaration que l'on possède une voiture automobile. Ce caractère est nettement précisé par le texte. L'article 17 porte en effet :

Article 17. — Tout détenteur d'appareils imposables est tenu de souscrire à la recette buraliste des contributions indirectes une déclaration contenant toutes les indications utiles pour la liquidation des droits.

C'est une déclaration faite en vue de la liquidation des droits, et non en vue d'une autorisation de police à obtenir. En outre elle est faite à l'Administration des Contributions Indirectes et non à l'Administration des P. T. T. L'article 19 porte d'ailleurs :

Article 19. — Les infractions aux dispositions des articles 16, 17 et 18, seront punies, indépendamment du remboursement des droits fraudés, d'une amende en principal de 50 à 200 fr. et du quintuple des droits fraudés ou compromis.

Elles seront constatées et poursuivies comme en matière de contributions indirectes ; elles pourront être relevées par les agents des contributions indirectes, des douanes, de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, par les gendarmes, les agents de police assermentés et les officiers de police judiciaire ; elles seront déferées aux tribunaux de simple police.

Ce qui montre bien que ce sont des contraventions fiscales.

Toutefois les agents des P. T. T. en qualité de techniciens sont compétents concurremment avec les agents des contributions indirectes pour relever les infractions commises.

Le régime du poste récepteur de radiodiffusion est donc, dans le système du projet 1686, entièrement différent du régime du poste récepteur de radiotéléphonie, qui, lui, resterait soumis au décret de 1926. Les dispositions de ce décret (article 7, § 2) prévoient pour les postes destinés à recevoir des correspondances particulières une autorisation spéciale donnée dans les mêmes conditions qu'aux postes d'émission, conditions fixées par l'article 8. Le projet G. Martin est donc la consécration du régime de faveur et de liberté accordé aux récepteurs de radiodiffusion par le décret de 1926 et la libération complète de ces appareils qui échappent au monopole.

b) Le régime des postes émetteurs, la concession.

Mais la conséquence la plus importante de la suppression du monopole en matière de radiodiffusion intéresse les postes d'émission. Nous savons que pour l'émission le signe pratique du monopole est l'autorisation, par opposition à la concession dont le caractère contractuel, par les obligations qu'il impose à l'Etat, n'est pas compatible avec le caractère de police du décret de 1851.

Ce décret mis en cause, la concession devient possible en matière de poste de radiodiffusion. L'exposé des motifs l'annonce très nettement sans reculer devant le mot que le décret de 1926 n'avait pas osé prononcer (1) et l'article 3 organise ce régime.

L'exposé des motifs donne en faveur du régime de la concession les raisons suivantes :

« Le régime de la cession ayant l'avantage de permettre la rédaction d'un cahier des charges type qui facilitera le contrôle, la police des ondes, sans nuire aux initiatives du concessionnaire

(1) Le Projet n° 316 préparé par M. Bokanowski est le premier à prononcer le mot de concession. Le régime prévu par ce décret n'était d'ailleurs que la mise au point des dispositions du décret de 1926. Son article 4 portait « les postes non exploités par l'Etat font l'objet de *concessions* accordées par décret... » Mais ces concessions ne devaient pas dépasser dix ans et elles devaient prévoir le rachat après cinq ans. D'autre part, la radiodiffusion étant maintenue dans le monopole de 1851 ces concessions constituaient une anomalie juridique.

qui doit avoir une large liberté dans la constitution, le perfectionnement et la direction du poste dont il est le détenteur. »

La question de principe n'est donc pas invoquée et les auteurs du projet ne font pas découler de l'abrogation du monopole le régime de la concession. C'est une habileté politique, qui d'ailleurs ne paraît pas avoir trompé les commissions parlementaires. Les raisons invoquées sont en effet tirées de l'intérêt de l'Etat, l'existence d'un cahier des charges facilitant le contrôle. Mais cette raison paraît faible, toute « autorisation » même au sens du décret de 1851 pouvant toujours être soumise à des conditions qui trouvent leur expression dans un document écrit dont la valeur est pratiquement celle d'un cahier des charges.

L'article 3 organise ce régime de concession, il faut le citer en entier :

Article 3. — Les concessions sont accordées aux clauses et conditions d'un cahier des charges type approuvé après avis du conseil d'Etat par décret pris en conseil des Ministres. Elles sont autorisées par arrêté du président du conseil après avis du conseil d'administration de l'Office national de la radiodiffusion.

La durée des concessions ne doit, en aucun cas, excéder vingt ans.

Toutefois, si les clauses du cahier des charges ne sont pas ou sont mal observées, notamment si le concessionnaire ne gère pas le poste concédé d'une façon régulière et continue, la déchéance peut être prononcée contre lui par arrêté du président du conseil après avis du Conseil supérieur et sauf recours au Conseil d'Etat.

La valeur des installations au moment de la reprise sera, dans tous les cas, fixée à dire d'expert, compte tenu de la dépréciation.

Le cahier des charges type détermine les conditions administratives, techniques et financières des concessions. Il fixe les obligations qui incombent au concessionnaire en ce qui concerne le contrôle, les redevances y afférant et les pénalités encourues pour infractions aux clauses et conditions du cahier des charges.

Le cahier des charges type règle les conditions de retour des installations à l'Office national de la radiodiffusion en fin de

concession ou en cas de déchéance et prévoit les conditions auxquelles les concessions peuvent être renouvelées.

Les concessionnaires peuvent d'ailleurs être, ainsi que le prévoit l'exposé des motifs, des collectivités : Chambres de commerce, universités, conseils généraux, etc...; c'était déjà la pensée de M. Bokanowski, ainsi que le montre l'article 4 de son projet.

Remarquons que ce régime est particulièrement favorable à la liberté du concessionnaire puisque la durée est assez longue, 20 ans (1) et que le seul risque encouru est celui de la déchéance pour inexécution des charges, avec recours possible en Conseil d'Etat contre la décision du Président du Conseil. Aucune clause de rachat n'est prévue à l'article 3, au contraire le renouvellement de la concession est formellement envisagé. Toutes ces dispositions consolident fortement la position du concessionnaire vis-à-vis de l'Etat. Toutefois l'article 4 prévoit un correctif : la suppression du fonctionnement des postes d'émissions pour la « sauvegarde de l'ordre public ou de la défense nationale ».

D'ailleurs la gestion par l'Etat d'un certain nombre de postes est prévue en collaboration avec les associations déclarées (Article 22) mais aucune précision n'est apportée sur le rôle de ces associations.

c) L'Office National de la Radiodiffusion.

Ayant ainsi échappé aux dispositions légales monopolisant les communications radioélectriques, la radiodiffusion va-t-elle rester soumise à l'organisation administrative actuelle qui la rattache soit comme gestion (postes d'Etat), soit comme contrôle (postes privés) au ministère des P. T. T. ?

Théoriquement rien ne s'y opposerait. Sans doute l'Ad-

(1) Il faut remarquer que l'amortissement des installations en matière de radiodiffusion peut se faire sur une durée assez limitée. La valeur d'un poste est en effet de même ordre de grandeur que les recettes annuelles de publicité qu'il permet de faire. En cinq ans cet amortissement peut être réalisé. Voir sur ces questions Laurain : « *L'Etat Français et la Radiodiffusion*, p. 69 et 70 ».

ministration des P. T. T. est plus spécialement chargée de la gestion du monopole postal et électrique, mais elle assume beaucoup d'autres fonctions (d'ordre bancaire par exemple) qui n'ont rien de commun avec ces monopoles. D'autre part, des raisons techniques militent en faveur de sa compétence en matière d'émission de radiodiffusion.

Toutefois pour bien marquer l'innovation juridique du nouveau statut qui soustrait la radiodiffusion au monopole, et aussi pour tenir compte du fait qu'elle intéresse plusieurs ministères, ses auteurs ont enlevé la radiodiffusion à l'Administration des P. T. T., tout en continuant à la confier à quelques-uns de ses techniciens pris en particulier :

La complexité de la radiodiffusion qui intéresse presque tous les ministères rend difficile le rattachement de l'Office à tel ou tel département. Il est donc logique d'en confier le contrôle au chef du gouvernement lui-même, qui surveille les initiatives et la gestion d'un Conseil d'administration composé de 15 membres dont 9 pris au sein de l'administration, dans différents départements ministériels, et 6 choisis parmi les membres du Conseil supérieur. De la sorte, les organes consultatif et administratif ne sont pas isolés, mais très efficacement liés l'un à l'autre.

D'autre part M. Germain Martin a voulu donner à l'organisme chargé de la Radiodiffusion le maximum d'indépendance, pour éviter, à défaut du monopole, la tutelle trop étroite de l'Etat. A cet effet il a choisi la forme de l'Office.

Le Titre IV prévoit la constitution d'un Office National de la radiodiffusion, établissement public doté non seulement de l'autonomie financière, comme l'Institut National de M. Aubaud, mais de la personnalité civile. Cette personnalité lui permet d'échapper au contrôle parlementaire en matière budgétaire, son budget étant arrêté par le Président du Conseil et le ministre des finances. D'ailleurs aucun parlementaire ne pourra figurer dans son conseil (1).

(1) Contrairement au projet Aubaud qui prévoit la présence d'un sénateur et de deux députés dans le Conseil National.

L'existence de cet office permet également d'assurer l'unité de direction dont nous avons vu l'importance précédemment et que l'exposé des motifs souligne avec juste raison (1).

Remarquons enfin que la création de cet office « établissement public » consacre le caractère de service public de la Radiodiffusion, non seulement de la Radiodiffusion par les postes d'Etat mais aussi de la Radiodiffusion par les postes concédés.

d) Le Conseil d'Administration de l'Office et le Conseil Supérieur de la Radiodiffusion.

Nous ne voulons pas entrer dans le détail des attributions et de l'organisation administrative de l'office, les dispositions correspondantes étant susceptibles de modifications par les commissions parlementaires. Signalons seulement les points suivants :

« Article 7. — L'office est administré par un Conseil d'Administration composé de 15 membres et comprenant :

« 9 membres nommés par décret contresigné du Président du Conseil des ministres et ainsi répartis : 1 conseiller d'Etat, président, le directeur du budget et du contrôle financier au Ministère des Finances ou son représentant, 1 représentant du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, 1 représentant du Ministre chargé des Postes, Télégraphes et Téléphones, 1 représentant du Ministre des Colonies, 1 représentant du ministre chargé de la Marine Marchande, 1 Inspecteur général des Finances, 1 représentant des ministères intéressés à la Défense nationale, 6 membres choisis par le président du Conseil dans le sein du Conseil Supérieur à raison d'un membre par section, la section intellectuelle et artistique et la section économique et sociale ayant droit, l'une et l'autre, à un deuxième représentant.

(1) « Tels sont les rouages qui doivent assurer à la radiophonie, en France, une *unité de direction* sans laquelle il est chimérique de concevoir des progrès méthodiques et rationnels, indispensables si nous voulons obtenir une place honorable au concert des nations ».

« Les délibérations du conseil d'administration sont définitives si, dans le délai d'un mois, le président du conseil des ministres n'en a pas prononcé l'annulation. Toutefois, le président du conseil des ministres pourra viser, en cas d'urgence, les délibérations pour exécution immédiate.

« Le directeur de l'Office est nommé, après avis du conseil d'administration par décret rendu sur la proposition du président du conseil des ministres. Il assiste aux séances du Conseil supérieur, de la section permanente et du conseil d'administration. »

La représentation tripartite est, on le voit, beaucoup moins nette ici que dans les projets précédents. Elle ne joue que par les six membres issus du Conseil Supérieur qui, nous le verrons tout à l'heure, admet cette représentation dans une certaine mesure seulement. D'autre part, tous ces membres sont nommés par le gouvernement et non désignés par le Conseil, comme dans le projet Aubaud.

Quant au budget de l'Office disons rapidement qu'il est alimenté principalement par les taxes prévues à l'article 16 (1). Des subventions, dons et legs, des fonds de concours des collectivités et des avances de l'Etat, sont également prévues. La publicité est admise pour les postes concédés seuls (2) (art. 24).

Quant aux dépenses, outre l'entretien des postes d'Etat, le projet prévoit les frais de fonctionnement du Laboratoire national de radioélectricité, toutes subventions destinées à encourager le perfectionnement de la radiodiffusion et, disposition particulièrement significative, des subventions éventuelles aux postes concédés « en cas d'insuffisance des ressources et après contrôle des comptes d'exploitation » (3),

(1) 20 fr. sur les appareils à galène — 50 fr. sur les appareils à lampe — 4 % sur les lampes.

(2) Dans les mêmes conditions que celles qui étaient prévues dans le projet du cahier des charges de 1927.

(3) Exposé des motifs.

les recettes normales des postes concédés étant d'origine publicitaire.

Tel est le fonctionnement de l'Office qui se voit attribuer, ajoutons-le, le personnel technique actuellement affecté à la radiodiffusion au ministère des P. T. T.

Cet Office est rattaché à la présidence du Conseil. Quels sont les organes qui vont permettre d'éclairer le Président du Conseil sur la direction générale qu'il donnera à l'Office ? C'est l'objet du Titre II. Celui-ci prévoit un Conseil supérieur de la radiodiffusion présidé par le Président du Conseil et qui est appelé à étudier toutes les questions intéressant la radiodiffusion. L'article 5 prévoit les principales attributions et la composition de ce conseil :

« Le conseil supérieur est consulté sur tout projet de loi ou de décret tendant à fixer ou modifier le régime de la radiodiffusion ; il donne son avis sur toutes les questions que le Président du Conseil des ministres ou le conseil d'administration de l'office national soumettent à son examen.

Le conseil supérieur est composé de 45 membres qui sont désignés par arrêté du président du conseil des ministres ; il comprend un représentant de chacun des ministères intéressés par la radiodiffusion et, en outre, des représentants des groupements intellectuels, artistiques, scientifiques, économiques et sociaux de la presse et des usagers.

Le conseil supérieur se divise en quatre sections appelées section technique ; section intellectuelle et artistique ; section économique et sociale ; section de l'ordre public.

Les trois premières sections comprennent des représentants des usagers désignés par les associations des postes d'Etat et par les comités consultatifs des postes privés créés par l'article 23 de la présente loi.

Le conseil supérieur se réunit en séance plénière tous les deux mois au moins ou sur convocation de son président. Il est présidé par le président du conseil ou son délégué.

D'autre part une Section permanente de 8 membres assure dans l'intervalle des sessions les affaires courantes et donne son avis sur les questions d'ordre secondaire.

Remarquons que le Conseil supérieur et sa Section permanente comprennent des fonctionnaires des départements intéressés et des représentants des groupements intéressés. Mais ces représentants sont nommés par le Président du Conseil et ne sont pas délégués par les catégories qu'ils doivent représenter. A cet égard le projet de M. Aubaud est plus libéral que le projet 1686.

On a reproché (1) à toute cette organisation de l'Office d'assurer la prédominance à l'élément fonctionnaire sur l'élément usagers : 9 membres du conseil d'administration sur 15 sont des hauts fonctionnaires et parmi les six autres membres peuvent figurer les usagers en tant qu'ils représentent les trois premières sections du conseil supérieur, mais d'autres représentants de ces sections peuvent être désignés qui ne soient pas des usagers.

e) La représentation tripartite.

Cette représentation des usagers est-elle souhaitable ? C'est ici qu'il convient d'examiner la question de la représentation tripartite qui a été préconisée par presque tous les auteurs de statut et qui trouve dans le projet Germain Martin son expression la plus atténuée. Cette représentation apparaît pour la première fois dans le projet de statut préparé en 1925 par M. P. Robert et qui ne pût être déposé par suite de la chute du cabinet Herriot. On la retrouve dans le décret de 1926 qui l'institue au sein des associations gérantes de postes. Enfin elle est reprise par toutes les propositions parlementaires successives, même celle de M. Fougère et elle triomphe particulièrement dans le projet Aubaud - F. N. R.

On doit rechercher son origine dans les idées développées par la Confédération Générale du Travail après la guerre au sujet de la gestion des grands services publics : Chemins de fer, P. T. T., idées groupées sous le titre de « Nationalisation

(1) Voir les articles de « *la Volonté* », « *T. S. F. Revue* », cités par M. Guiraud : *Ibid.*, p. 155 et 156 notes, ainsi que l'article de M. G. Rodrigues dans les *Cahiers bleus* du 4 Janvier 1930, p. 16.

industrialisée des Services Publics ». La C. G. T. proposait de remettre cette gestion à des sortes de conseils d'Administration où seraient représentées les catégories intéressées, et en particulier les usagers. Ces idées ont été reprises dans la lettre du 15 Juin 1929 à M. Poincaré et aussi dans le projet de la Confédération des Travailleurs Intellectuels (1).

En somme la gestion des Services Publics organisée sous sa forme actuelle : forme autoritaire et hiérarchique aurait fait place à une gestion d'apparence industrielle, gestion de forme collective et démocratique puisque les usagers du service et le personnel exploitant y eussent été représentés.

La réorganisation des Services Publics n'ayant pas prévalu cette conception ne fut pas discutée. Mais elle s'imposa dans l'organisation du futur Service Public qui allait se créer dans l'organisation de la radiodiffusion.

Il ne faut pas se laisser tromper par l'apparence industrielle de cette organisation ni en particulier par le mot Conseil d'administration. Les grandes affaires industrielles malgré leur aspect polyarchique sont le plus souvent gérées par une personnalité unique dont les intérêts, sans être en majorité dans l'affaire, y sont une partie importante. D'autre part malgré le vote de tous les actionnaires l'organisation ne présente aucun caractère démocratique ; ce vote n'exprime en effet qu'un intérêt purement financier, intérêt bien défini qui consiste dans la bonne marche de l'affaire et dans la distribution d'un dividende élevé. On peut dire qu'alors l'intérêt de chacun coïncide avec l'intérêt de tous. Très souvent d'ailleurs en l'absence de petits actionnaires quelques gros porteurs font la loi.

Toute différente est l'organisation prévue. Les intérêts représentés sont aussi divergents que possible : On ne distingue pas d'abord très nettement quels intérêts représentent les fonctionnaires sinon l'intérêt de l'Etat conçu comme entité

(1) On trouvera ces idées exposées dans l'article de M. G. Rodrigues intitulé « Pour une Radiodiffusion nationale » p. 19. « Le projet C. G. T. — C. T. I. » (Cahiers bleus, 4 Janvier 1930).

distincte des citoyens, ceux-ci étant représentés en tant que tels par les délégués des usagers, seule représentation qui soit en règle avec la logique. Que dire en effet de la présence des « producteurs » dans ce conseil ? Ou ils y sont à titre d'usagers, alors c'est un double emploi, et cela paraît bien être le cas des groupements patronaux et ouvriers, ou ils y sont comme producteurs intéressés au développement de la radiodiffusion (radioélectriciens, auteurs...) Mais ainsi que le dit excellemment M. Guiraud « La radiodiffusion ne doit pas être organisée pour l'avantage des seuls constructeurs, de même que les chemins de fer n'ont pas été établis pour la seule satisfaction des fabricants de locomotives ou des fournisseurs de rails et de traverses » (1). Nous irons plus loin et nous demanderons au nom de quels principes on doit confier la gestion d'un service à ses fournisseurs ?

Quant aux représentants du personnel (artistes, exécutants, ingénieurs, ouvriers) ; si une juste part doit être faite à leurs revendications, il ne paraît pas que leur admission à la direction de la radiodiffusion puisse contribuer à l'orienter dans le sens éducateur et civilisateur qu'elle doit avoir.

La direction d'une affaire industrielle ou d'une Administration doit être confiée à un petit nombre de personnes dont les intérêts financiers ou la situation dépendent étroitement de la prospérité de l'affaire. Vouloir la remettre entre les mains d'organismes aussi disparates que les conseils prévus dans divers projets de statuts, c'est la vouer à la stagnation provoquée par de perpétuels tiraillements entre les tendances et les intérêts divers dont la représentation a été si savamment dosée (2).

(1) *Ibid.*, p. 98.

(2) Notons que dans les trois pays les plus avancés au point de vue de la Radiodiffusion : Etats-Unis, Allemagne, Angleterre on ne trouve aucune trace ni d'une représentation tripartite, ni d'une représentation des usagers. La Radiodiffusion y est considéré et traitée, comme une affaire industrielle. M. Laffon-Montels, écrit très justement : « La nationalisation en remettant à *tout le monde* la gestion de la Radiodiffusion court le risque de ne la remettre à personne, car il s'agit ici de gestion artistique sans doute, mais aussi financière et technique. » *Revue Politique et Parlementaire* 1929. Après le Congrès national de la Radiodiffusion, p. 451.

Toutefois des conseils composés d'usagers peuvent, sans décider, être appelés à titre consultatif à éclairer les dirigeants de l'affaire sur un certain nombre de problèmes (1) ; c'est à peu près le rôle du Conseil supérieur des P. T. T.

En nous plaçant à ce point de vue pouvons-nous déclarer satisfaisants les projets présentés ? Celui de M. Aubaud confie à son Conseil National trop d'attributions d'ordre exécutif, par contre son Conseil directeur composé de personnalités peu nombreuses, dégagées de tout intérêt personnel paraît bien composé. M. Fougère semble avoir également trop développé le rôle du Conseil Supérieur qu'il prévoit, conseil d'ailleurs trop nombreux, et surtout y avoir trop réduit la représentation des sociétés gérantes de la radiodiffusion. Quant à M. Germain Martin si son Conseil supérieur paraît avoir surtout des attributions consultatives, c'est son Conseil d'Administration qui paraît bien nombreux et surtout bien panaché. La représentation tripartite y est sans doute très atténuée, mais la diversité d'origine de ses membres et le concours intermittent qu'ils prêteraient à la marche de l'affaire paraissent en être le point faible.

B) *La radiodiffusion doit être assimilée à la presse.*

La seconde conséquence qui découle du principe posé par M. Germain Martin en tête de son projet de loi est l'assimilation du régime de la Radiodiffusion au régime de la presse. Tout le titre IV et le titre V du projet 1686 transposent dans le domaine des ondes le régime instauré en 1881 par la loi sur la presse. Il y a cependant adaptation, car la presse est dégagée de toute entrave administrative depuis la suppression de la censure préalable. Sans doute M. Germain Martin repousse toute idée d'une telle censure et essaie d'instaurer pour la radiodiffusion un régime de contrôle *a pos-*

(1) ...La représentation des intérêts nationaux se conçoit, certes, et même s'impose en Radiodiffusion, mais sa place n'est pas dans la gestion financière et technique des postes. Elles est ailleurs où nous la consacrerons volontiers. (Rapport de M. Antoine Daudet au Congrès National de la Radiodiffusion).

teriori aussi libéral que possible (1). Toutefois l'article 23 prévoit dans une certaine mesure une consultation préalable par les émetteurs des agents du contrôle administratif avant les émissions. Cet article porte en effet :

Article 23. — Un comité ayant un rôle uniquement consultatif est constitué auprès de chaque poste d'émission privé pour l'élaboration des programmes. Les membres de ce comité sont désignés pour deux ans par arrêté du ministre de l'instruction publique, après avis de l'office, en qualité de représentants, soit des services publics, soit des savants, auteurs, éditeurs, compositeurs et artistes, soit des auditeurs de la presse. Leur mission peut être renouvelée.

Auprès de ce comité consultatif siègent un délégué technique, un délégué au contrôle de sécurité et un délégué au contrôle intellectuel représentant la direction de l'office.

Sans doute le rôle de ce Comité est-il purement consultatif et destiné à aider le concessionnaire du poste à établir des programmes ayant une réelle valeur artistique et intellectuelle (2). Toutefois la participation du délégué au contrôle de sécurité permettra à l'Administration de s'immiscer dans la composition des programmes et d'agir d'une façon préventive par la persuasion, certes, mais par une persuasion dont l'efficacité s'appuiera sur les sanctions dont elle pourra faire prévoir l'intervention. Ces sanctions sont en effet prévues dans le titre V et visent un certain nombre de faits bien caractérisés dont l'exécution est déjà punie par les lois sur la presse ; d'autres sont propres à la Radiodiffusion.

Délits et sanctions.

Parmi les délits particuliers à la Radiodiffusion il y a d'abord la violation des droits d'auteurs. Cette matière étant

(1) « Ainsi sans aucune gêne pour les émetteurs comme le serait une communication obligatoire des conférences, des annonces, des informations de presse antérieures aux diffusions, on assure cependant un contrôle *a posteriori*, efficaces, puisqu'il doit comporter des sanctions sévères en cas de faute grave entre les prévenus ». (Exposé des motifs).

(2) Notons qu'aucun organisme de ce genre n'est prévu auprès des associations gérant les programmes d'Etat. D'une façon générale le projet Germain Martin n'accorde pas aux programmes l'importance qu'ils méritent, l'attention de ses rédacteurs semble s'être concentrée sur les problèmes de l'émission.

de droit privé nous ne voulons pas entrer dans le détail. Remarquons seulement qu'outre les dommages-intérêts qui seront réclamés par les ayants droit, une amende est prévue par l'article 27.

D'autres dispositions sont la transposition de dispositions figurant au décret de 1851. Elles prévoient les sanctions à intervenir au cas d'usage d'une poste non autorisé ou non concédé. Ces sanctions sont les mêmes que celles du décret-loi mais celui-ci n'est pas visé. Notons toutefois que l'article 31 du décret-loi vise des textes déclarant applicable l'article 463 du code pénal et que ces textes ne sont pas repris par le projet. Si bien qu'en présence d'une infraction deux textes légèrement dissemblables pourraient être appliqués : l'article 28 du projet ou l'article 85 de la loi du 30 Juin 1923 qui reprend les dispositions du décret de 1851, article 85 qui ne serait pas abrogé pour les postes faisant de la correspondance. Pour mettre ces textes en harmonie il faudrait préciser que l'article 28 s'applique uniquement aux postes illicites de Radiodiffusion, l'article 85 s'appliquant aux autres, ou bien viser dans l'article 28 l'application de l'article 463 du Code Pénal.

Le paragraphe trois de l'article 28 vise les émissions en langage convenu ou chiffré. Elles sont reprises de l'article 15 du décret de 1923 et modifiées, le décret de 1926 ne prévoyait pas de telles dispositions qui avaient été insérées dans le projet de cahier des charges établi en 1927.

Toutes les autres dispositions ont leur équivalent dans le statut de la presse tel qu'il résulte de la loi de 1881, modifiée ou complétée par les lois postérieures (1). Rappelons brièvement l'esprit général de ce statut :

La presse est libre d'exprimer toutes les idées et toutes les opinions. Il n'y a pas de délit d'opinion, mais des crimes ou délits bien déterminés, commis par la voie de la presse,

(1) Loi du 12 Décembre 1893 en particulier.

sont sévèrement punis après exécution. Ce sont : provocation à une action qualifiée crime ou délit, injures et diffamations, outrages aux bonnes mœurs, propagande anarchiste, provocation de militaires à la désobéissance, propagande anticonceptionnelle et provocation à l'avortement. La responsabilité du journal est assurée par la désignation d'un gérant civilement et pénalement responsable. En outre les tiers sont protégés par le droit de réponse des personnes mises en cause.

Les mêmes délits sont énumérés dans les articles 30 à 35 du projet de loi et punis des mêmes peines. Une simple adaptation de texte est opérée par ces articles qui substituent la voie de la radiodiffusion à la voie de la presse partout où cela est nécessaire. Signalons toutefois que l'article 4 de la loi du 2 Août 1882 qui permet l'application de l'article 463 du code pénal, c'est-à-dire le bénéfice des circonstances atténuantes pour les délits d'outrages aux bonnes mœurs, ne s'appliquerait pas dans le cas de la Radiodiffusion. Il en est de même pour la propagande anticonceptionnelle, la provocation à l'avortement, la propagande anarchiste. Enfin l'article 85 prévoit que l'auteur principal est celui qui « aura fait la communication au public par la voie » de la Radiodiffusion. Mais tous autres ayant participé à l'acte de radiodiffusion sont punis comme complices. En particulier l'article 60 du code pénal applicable permettrait de poursuivre l'émetteur ayant la gestion du poste au point de vue électrique.

Le principe de la responsabilité du concessionnaire pour les postes concédés ou de l'Administration pour les postes d'état est d'ailleurs indiqué articles 31 et 37. Pour la commodité du contrôle, en une matière où toute trace écrite manque l'article 25 prévoit l'enregistrement de toutes les émissions par un appareil placé à portée du microphone, ces enregistrements devant être tenus un mois durant à la disposition du service du contrôle. Quant à l'article 26 il vise des

« prescriptions du contrôle de sécurité » qui ne correspondent à aucun texte précis et paraissent concerner un contrôle préventif des programmes au point de vue de la sécurité, contrôle qui n'est indiqué formellement en aucune partie du projet. Il y a là une lacune qu'il conviendrait de combler.

D'une façon générale il y aurait d'ailleurs lieu d'organiser un contrôle préventif et limité des émissions, les pénalités prévues ne pouvant dans certains cas contrebalancer le dommage causé, et les répercussions des délits ainsi commis étant infiniment plus considérables que dans le cas de la presse. L'analogie a été trop poussée entre les deux par les auteurs du projet.

Enfin les dispositions du statut de la presse intéressant l'insertion des jugements de condamnation et le droit de réponse ont été adaptés à la radiodiffusion par les articles 37 et 29 :

Article 37. — Toute condamnation prononcée au criminel ou au civil contre l'administration d'un poste émetteur d'Etat ou le directeur d'un poste concédé ou toute autre personne ayant radiodiffusé dans ledit poste en raison des crimes ou délits prévus dans les articles 30, 31, 32, 33, 34 ci-dessus comporte, dans les trois jours de la notification du jugement, obligation de la radiodiffusion dudit jugement dans la partie du programme correspondant à celle où a été radiodiffusée l'information délictueuse.

Cette radiodiffusion sera faite après annonce de l'objet de la communication, sans aucune intercalation.

Elle sera toujours gratuite.

Article 29. — Tout directeur de poste concédé est tenu de faire émettre gratuitement les rectifications qui lui seront adressées par un dépositaire de l'autorité publique au sujet des actes de sa fonction qui auront été inexactement rapportés sous une forme quelconque par ledit poste d'émission.

Ces rectifications devront être faites dans la journée qui suivra la demande dont le directeur aura été saisi. Elles devront prendre place dans la partie du programme correspondant à

celle où a été radiodiffusée l'information à laquelle elles répondent et sans aucune intercalation.

La rectification ne devra pas excéder quant à sa durée, le double de l'information inexacte.

En cas d'infraction le directeur sera puni d'une amende de 100 à 1.000 frs.

Ces dispositions sont les parties les moins heureuses du projet (1). C'est qu'elles accusent trop l'analogie qui peut exister entre la radiodiffusion et la presse. Nous avons vu quel était à cet égard le caractère très particulier de l'émission de radiodiffusion qui s'impose à l'auditeur (2). On ne peut donc songer dans ces conditions à obliger ce dernier à entendre l'énoncé d'un jugement ou des rectifications même émanant d'un dépositaire de l'autorité publique. Il les voit d'un œil distrait dans les journaux, mais il ne les lit pas, il devra les écouter jusqu'au bout en T. S. F. D'autre part les longueurs d'onde sont trop rares pour qu'une partie du temps où elles sont utilisées soit consacrée à ce genre d'émission. Il faudrait trouver une combinaison différente et par exemple insérer ces publications dans la presse écrite de radiodiffusion ou dans la presse générale, avec simple annonce de l'insertion par T. S. F.

C) Critique de ce projet.

Telles sont les dispositions essentielles du projet de M. Germain Martin. Ce projet très étudié représente l'effort le plus important réalisé à ce jour pour donner à la radiodiffusion un statut qui utilise toutes les forces vives du pays et pour concilier tous les intérêts en présence.

Sur quelques points il mérite d'être amendé. Ainsi que

(1) Remarquons que l'article 29 restreint le droit de réponse aux dépositaires de l'autorité publique. C'est la reproduction textuelle de l'article 13 du projet de M. Grunebaum-Ballin. Mais l'article 12 du même projet n'a pas été reproduit, qui admettait le droit de réponse à quiconque était mis en cause. M. Germain Martin n'a fait qu'une application limitée du principe, mais c'est déjà trop.

Notons que le Congrès Juridique international de la T. S. F. de Liège (1930) n'a admis le droit de réponse qu'après intervention judiciaire.

(2) Chapitre I, Page 31.

nous venons de le voir toute la partie qui transpose à la radiodiffusion la législation de la presse mérite malgré son esprit éminemment libéral d'être revue de près. Mais ces modifications ne porteraient pas atteinte à l'économie générale du projet à condition que soit maintenu le principe du contrôle répressif sauf en quelques matières particulièrement graves mais très peu nombreuses comme la sécurité publique. Plus regrettable est la dualité que consacre le projet à l'intérieur du réseau national : des postes d'Etat et des postes privés continueront de subsister côte à côte avec tous les inconvénients d'un esprit peut-être antagoniste et de méthodes à coup sûr dissemblables, malgré les organes d'unification que prévoit très heureusement le projet (Conseil d'Administration, Conseil supérieur). Or, nous l'avons vu, l'unité du réseau de radiodiffusion s'impose de plus en plus en tous pays à la pratique des exploitants. C'est là un défaut assez grave du projet, inhérent à vrai dire à la situation que l'on a laissé se créer en France depuis 1923 et contre laquelle il est bien difficile de réagir. Nous verrons cependant dans le chapitre suivant quelles conceptions mériteraient de prévaloir.

§ 4. — Les idées de M. Guernier

Nous ne pouvons clore cette étude sans signaler les tendances les plus récentes qui se sont manifestées dans les milieux gouvernementaux au sujet de projet de statut. Ces tendances ont été définies par M. Guernier, alors ministre des P. T. T., dans le discours qu'il a prononcé le 4 septembre 1931, au banquet du Syndicat professionnel des industries Radio-électriques (S. P. I. R.) (1).

M. Guernier s'est efforcé dans l'étude des problèmes de la radiodiffusion de faire table rase de toutes les discussions antérieures pour s'en tenir à des données essentiellement objectives. Ces discussions, il le remarque, se faisaient autour de deux tendances qu'il qualifie de « commercialiste »

(1) Voir *Petit Radio* du 12 Septembre 1931.

et de « monopoliste ». Les représentants de la première tendance appliquaient aux échanges de radiodiffusion la théorie de la libre concurrence qui régit les échanges commerciaux, sans s'apercevoir que les moyens dont dispose le trafic de radiodiffusion sont en nombre essentiellement limité et strictement restreint, 16 ondes en France. — Les partisans du monopole au contraire donnaient à leur conception un caractère trop rigide, oubliant que la pratique du monopole admet l'octroi d'autorisations et attachant à cette conception une valeur en quelque sorte philosophique.

Entre les deux tendances il y a place, déclare M. Guernier, pour un point de vue « social », il faut se fixer pour but de desservir tous les auditeurs dans les meilleures conditions techniques.

L'examen de ces conditions techniques amène alors M. Guernier à remarquer qu'une fois accomplie, la tâche qu'il s'est proposée, à savoir d'assurer le service public de la radiodiffusion, il reste encore des possibilités techniques d'émission pour des postes hors réseau (1). Ces postes dits « postes privés » jouiront d'un régime dont M. Guernier esquisse ainsi les principaux traits :

« Il faut, à leurs détenteurs (des postes privés), à la place d'une reconnaissance précaire et révocable de leurs droits sur la construction et l'exploitation, une sécurité juridique qui n'a en principe de limites que la sécurité nationale elle-même, la morale et l'ordre public ; enfin, l'obligation de se tenir à la hauteur des progrès scientifiques, puisque le nombre des longueurs d'onde est limité et que leur attribution est par là même un privilège. »

Autant qu'on puisse le définir ce régime ressemble d'assez

(1) « Reste-t-il place pour des postes privés ? Je compare la liste des longueurs d'onde utilisées par les stations du plan Ferrié aux deux listes de la conférence de Washington et de l'accord de Prague ; je vois qu'en dehors du réseau national demeurent disponibles : 1°) une grande longueur d'onde ; 2°) 4 longueurs moyennes ; 3°) 4 longueurs moyennes internationales communes et pouvant être portées à 8 ; 4°) Toutes les autres longueurs moyennes à condition que ne soient point gênés les postes attributaires d'ondes en vertu de la Conférence de Prague et même de Washington ; 5°) Toutes les ondes courtes ; 6°) Enfin la gamme indéfinie des ondes ultra-courtes ».

près au régime de la concession du projet de M. Germain Martin. Mais l'innovation essentielle consiste en ce que ces postes seraient isolés du réseau général et formeraient un second réseau à côté du premier le doublant sur certains points et lui faisant concurrence dans la recherche de la matière à diffuser. Par contre le discours ne dit rien sur les modalités financières du futur statut. Il est à présumer que la publicité fournira les ressources presque exclusives de ce réseau privé. Mais cette organisation privée sera-t-elle viable et pourra-t-elle jouer le rôle d'émulation et d'expérience que lui assigne le discours ministériel ? Le régime de la radiodiffusion ressemblerait en somme beaucoup au régime de l'enseignement en France où le service public est assuré par l'Etat et où l'enseignement privé double l'Etat sur de nombreux points et le supplée sur plusieurs. Mais les ressources font cruellement défaut à l'enseignement privé et leur absence limite fort ses moyens. Il pourrait en être de même pour la radiodiffusion libre, bien qu'elle ait à sa disposition les ressources de la publicité, si les ressources fournies par cette publicité venaient à diminuer ou à disparaître.

Il faut d'ailleurs retenir de cet exposé deux idées extrêmement intéressantes.

La première c'est que le rôle social de Radiodiffusion doit dominer tous les points de vue et présider à l'organisation future de ce service public.

La seconde est qu'il y a place à côté du service public pour une radiodiffusion indépendante et que celle-ci a droit « à la place d'une reconnaissance précaire et révocable... à une sécurité juridique » limitée seulement par des considérations d'ordre public. C'est là, ainsi que nous le savons, la reconnaissance que le monopole du décret-loi de 1851 n'est pas applicable... à la Radiodiffusion (1) et l'emprunt le plus im-

(1) Ceci est confirmé par le passage suivant du discours :

« Alors quel régime juridique appliquer aux stations privées ? Les englober dans un réseau d'Etat ? Pourquoi faire ? Les supprimer au nom de je ne sais quel monopole inexistant, qui oserait ? »

portant fait à la thèse de M. G. Martin dont au surplus M. Guernier se défend de vouloir retirer le projet (1). Mais ce projet, il en modifie profondément l'économie en renonçant au concours des postes privés pour la gestion du Service public.

La thèse de M. Guernier est en somme un compromis entre les partisans du service public géré par l'Etat et ceux du service d'intérêt général assuré par la libre initiative privée, compromis fondé sur une vue sociologique extrêmement heureuse et conçu dans un large esprit de libéralisme.

M. Guernier a d'ailleurs dû traduire cette thèse dans les faits par l'impulsion si vigoureuse qu'il a donnée comme Ministre des P. T. T. à l'organisation technique du réseau d'Etat et par la largeur de vues avec laquelle il a su apprécier le concours qu'apportent les postes privés à la tâche d'éducation nationale.

(1) Des termes employés il semble résulter que la concession serait faite pour une période beaucoup plus longue que celle prévue au projet Germain Martin, mais aucune indication positive ne se trouve dans le discours à cet égard.

CHAPITRE VII

Esquisse d'une solution

- § 1. **Position du problème.** — *La Radiodiffusion est devenue un service public. — Le monopole tend à s'établir pour des raisons d'ordre technique et d'ordre social. — Toutefois la conception du service public n'exclue pas une liberté contrôlée, mais celle-ci doit porter non sur le poste mais sur le studio ; nécessité d'assurer la « liberté du microphone » par un statut libéral du studio.*
- § 2. **Eléments d'un statut libéral du studio.** — *La gestion du Studio serait partagée entre l'Etat et des sociétés concessionnaires du service des programmes. — La possibilité d'user de la Radiodiffusion serait réservée aux principaux groupements représentant les forces sociales du pays. — Situation juridique des usagers de l'antenne.*

Il convient, au terme de cette étude, de tirer un certain nombre de conclusions ; elles ne constitueront pas, certes, l'exposé d'un projet de statut, mais elles pourraient servir de points de repère dans l'établissement d'un régime légal de la Radiodiffusion.

§ 1. **Position du Problème.**

Au cours de ce travail nous avons noté quelques éléments utiles pour une étude juridique de la question, nous n'y reviendrons pas. Quant aux principes généraux d'organisation juridiques ou techniques, à la neutralité, à la publicité, au contrôle, aux caractéristiques techniques, au réseau de câbles pour les relais, nous avons donné des précisions auxquelles il n'y a rien à ajouter ici.

Il en est de même des principales dispositions que nous avons rencontrées un peu dans tous les projets de statut, et dont plusieurs sont à retenir, nous l'avons signalé, dans un statut définitif. A cet égard le projet établi par M. Germain Martin contient les dispositions de détail les plus étudiées

et qui, sous les réserves que nous avons indiquées, peuvent être insérées dans le texte à voter.

Il reste toutefois une question importante, que nous avons indiquée au passage et qui paraît avoir été négligée par les projets jusqu'ici déposés, sauf par M. Aubaud et par la F. N. R., nous voulons parler du mode de gestion du Studio et d'exécution des programmes. Même dans ces deux derniers projets l'organisation prévue reste sommaire et beaucoup d'incertitudes subsistent sur ce qu'on pourrait appeler « le statut du microphone ». C'est ce point qu'il nous paraît intéressant d'étudier en terminant. Avant de procéder à cette étude il nous faut cependant rappeler brièvement quelques principes importants qui intéressent ce statut du microphone.

A) La Radiodiffusion a le caractère d'un service public.

Un premier point est acquis : c'est le caractère de service public de la Radiodiffusion. Alors que ce caractère n'était pas encore marqué dans le décret organique de 1923, il est affirmé très nettement aussi bien dans les travaux préparatoires du décret de 1926 que dans ceux de la Commission chargée de préparer les cahiers des charges prévus à ce décret.

Depuis, tous les auteurs de projets, sauf M. Moncelle, ont construit leur statut sur cette donnée fondamentale qui n'est plus discutée par personne et qui s'impose partout à l'étranger (1).

Mais, nous l'avons vu, il faut soigneusement se garder de

(1) Même aux Etats-Unis où l'organisation de la Radiodiffusion fondée tout d'abord sur une simple police de l'éther par la Radio Commission a évolué très rapidement vers une sorte de service d'utilité générale. Cette évolution est due aux décisions de la Radio-Commission dont la jurisprudence est fondée uniquement sur deux termes contenus dans le Rad'o Art. (Art. 4 § f) et fixant comme règle de son activité « l'agrément ou l'intérêt public ». Il est curieux de voir que ce service établi par le simple procédé de la permission de voirie se rapproche de plus, en plus du service public et devance à cet égard tous les autres services similaires et en particulier le téléphone dont le caractère privé n'est pas en régression. Voir sur cette question la très intéressante étude de M. Paul de La Pradelle, R. J. I. R. Octobre-décembre 1931.

confondre service public et monopole d'Etat. On peut très bien concevoir en effet ce service public comme mixte et géré à la fois par l'Etat et par des concessionnaires, c'est le système de M. Germain Martin. Il faut même se garder de confondre service public et monopole tout court car on peut aussi concevoir un Service public de la Radiodiffusion juxtaposé à une Radiodiffusion libre, à la façon de l'organisation de l'Enseignement ou des Caisses d'Epargne ; c'est la conception de M. Guernier.

B) Tendance au monopole de la Radiodiffusion.

Notons cependant que la tendance générale semble être vers une Radiodiffusion monopolisée soit entre les mains de l'Etat, soit entre les mains d'un ou plusieurs concessionnaires. Même en Amérique de nombreuses stations de Radiodiffusion sont peu à peu tombées entre les mains de deux grands trusts. Tout y concourt : la nécessité de moyens financiers puissants pour alimenter le poste en programmes coûteux, l'obligation de faire profiter d'un même programme un grand nombre d'émetteurs pour répartir les frais. Enfin au point de vue technique, plus particulièrement en Europe, la question de plus en plus aiguë de la distribution des longueurs d'onde pousse encore la Radiodiffusion dans la voie du monopole. La répartition des longueurs d'onde faite en 1929 par la conférence de Prague avait en effet pris pour base des puissances d'émission relativement faibles. Depuis cette époque l'on a assisté à une véritable course à la puissance entre les diverses nations européennes (1). Dans ces conditions un plus grand écart est nécessaire entre les fréquences (et par la suite les longueurs d'onde) des stations voisines. Mais

(1) D'après une statistique de l'Union Internationale de Radiodiffusion la puissance totale des stations européennes est passée de 1929 à 1932 de 600 k'lowatts à 2860 et la puissance moyenne de chaque poste de 3 à 11 kw. Alors qu'en 1929 il y avait 5 stations de plus de 20 kw. et 4 de plus de 50 kw. Il y en a en 1932 respectivement 44 et 27. La station la plus puissante, celle de Varsovie est de 158 kw. On en construit une au Luxembourg de 200 kw. et même en Russie le plan quinquennal en comporterait une de 500 kw. !

pour découper dans la bande fixée par la conférence de Washington des « canaux » plus larges, il faut réduire le nombre de ces canaux. Pour la France par exemple cette réduction ferait passer le nombre de ses longueurs d'onde moyennes de 14 à 11. — En un mot l'évolution de la technique conduit à des réseaux de stations très puissantes et par suite très peu nombreuses.

D'autre part chaque pays veut prendre sa place dans le « concert européen » de la Radiodiffusion et c'est une foule de revendications nouvelles que verra se présenter la nouvelle conférence qui devra redistribuer les ondes entre les pays européens (1) : postes nord-africains ou situés dans la Méditerranée Orientale, pays balkaniques ou successeurs de l'Autriche-Hongrie, pays Baltes et Russie voudront obtenir de nouvelles ondes ou faire consolider des situations de fait qu'ils ont acquises aux dépens de leurs voisins.

On peut donc affirmer que chaque pays est de plus en plus tenu à une stricte économie de longueurs d'onde dans l'aménagement technique et juridique de son réseau. L'avenir ne paraît donc pas être à une Radiodiffusion libre coexistant avec un service public d'Etat ou concédé. Si cette solution peut être essayée à titre transitoire, on peut affirmer que tôt ou tard elle disparaîtra. Ce n'est pas dans cette voie qu'il faut chercher la « liberté contrôlée » si intéressante que nous paraisse être l'existence d'une telle Radiodiffusion tant au point de vue technique qu'au point de vue de la libre expression des idées.

D'autre part, si le procédé de la concession reste possible, cette concession ne pourra se concevoir que dans le cadre du service public. Or si la concession permet de donner une « liberté » intéressante au concessionnaire dans le do-

(1) Peut-être celle qui se tiendra à Madrid au cours de l'été 1932 et qui reprendra les travaux commencés à Washington en 1927 pour l'ensemble des communications radioélectriques. La solution qui consiste à élargir la bande affectée à la radiodiffusion y sera envisagée, mais, semble-t-il sans grandes chances d'aboutir. Par contre la révision du plan de Prague sera vraisemblablement discutée à cette Conférence.

maine de la technique il est certain qu'en France du moins la notion de service public implique un contrôle de plus en plus strict de l'activité des agents du service et qu'à cet égard le système de contrôle libéral prévu par M. Germain Martin risque de ne pas être adopté. Il est certain aussi qu'en matière de radioélectricité la tendance actuelle en France n'est pas à la concession, et nous avons vu les raisons techniques que l'on peut invoquer pour justifier la gestion directe par l'Administration des P. T. T.

La solution d'avenir nous paraît donc être, en l'état actuel des choses dans notre pays, une Radiodiffusion dont les postes d'émission seront gérés par l'Etat et vraisemblablement par l'Administration des P. T. T. Est-ce à dire que la liberté sera sacrifiée ? Nous ne le croyons pas.

Au point de vue technique une collaboration peut parfaitement s'établir entre l'Administration des P. T. T. et l'Industrie française. C'est plutôt affaire d'esprit que de textes. Une semblable collaboration ne s'est-elle pas instituée entre cette Administration et la grande industrie téléphonique, pourtant en majorité étrangère, pour la mise au point et la réalisation du réseau général de téléphonie automatique ?

Par cette collaboration, par des autorisations libérales données aux postes d'expériences la technique de l'émission de radiodiffusion, très semblable d'ailleurs à celle de la téléphonie sans fil pourra se développer sans entraves.

C) *La liberté contrôlée doit être donnée au studio.*

Reste la liberté de la pensée et de l'art si justement invoquée par les partisans de la « liberté contrôlée ». Nous ne croyons pas qu'elle puisse souffrir de la gestion des postes émetteurs par l'Etat. C'est ici qu'il faut faire intervenir la distinction essentielle que nous posons dans le premier chapitre entre l'émission électrique et « l'exécution des programmes ». C'est la seule liberté de « l'exécution » qui intéresse l'art et la pensée. Or si la liberté de l'émission est entravée par la

limitation des longueurs d'onde, celle de l'exécution ne l'est pratiquement pas, puisqu'un même poste peut servir à de multiples expressions. Le moyen d'action tangible de cette liberté est le Studio. C'est donc un statut du studio qui doit donner à la liberté les légitimes satisfactions auxquelles elle a droit. Ce sont les conditions d'ouverture et d'exploitation du Studio qui doivent être rigoureusement définies par le texte organique qui servira de charte à la Radiodiffusion nationale.

§ 2. — Éléments d'un statut libéral du studio

S'il faut assurer dans toute la mesure du possible la libre expression des idées et de l'art, il faut se garder de tomber dans un excès contraire et ne pas mettre la Radiodiffusion au service exclusif de l'idéologie. La presse est mieux destinée qu'elle à remplir ce rôle idéologique. Comme le dit très bien M. Laurain (1) « Radio et Presse ont deux rôles différents, la radio présente un raccourci des choses.. elle oriente le public plutôt qu'elle ne le conduit...., la presse est un mode d'élaboration de l'opinion publique et un moyen puissant de protection pour l'ensemble des libertés civiles par la publicité qu'elle donne aux abus et par les campagnes qu'elle fait pour obtenir les réformes (Hauriou). Il doit y avoir entre l'une et l'autre collaboration ».

C'est ici qu'il faut utiliser les analogies que nous avons notées au début entre la Radiodiffusion et diverses formes d'activité sociale. Réduire le studio ou rôle d'une tribune ce serait en quelque manière restreindre son action. La mission de la Radiodiffusion est aussi d'instruire, d'informer et de cultiver l'auditeur en le distrayant.

A) *L'Etat et des concessionnaires doivent se partager la gestion du studio.*

Nous avons vu la proportion importante des diffusions récréatives que contenaient les programmes étrangers. Une

(1) *Op. cit.* p. 97.

telle méthode est fondée sur l'expérience et sur la psychologie de l'auditeur. A trop développer le caractère idéologique des émissions on risquerait de s'adresser à des auditeurs volontairement sourds.

Puisque plus des deux tiers de l'activité du Studio le rapprochent du théâtre ou de la salle de concert, nous estimons que cette analogie ne doit pas être négligée, et que la gestion du studio devra à bien des égards se rapprocher de celle des théâtres subventionnés nationaux ou régionaux. Comme au théâtre subventionné l'Etat fournirait au studio les moyens matériels de se faire entendre, ici scène, là émetteur, en contre-partie de certaines obligations contenues dans un cahier des charges, et visant le nombre et le caractère des émissions, la rétribution de l'Administration des P. T. T., le montant des taxes à percevoir, etc..., c'est dire que l'exécution des programmes serait confiée pour la partie artistique, musicale et jusqu'à un certain point littéraire et d'information à des sociétés de forme commerciale, mais à bénéfices limités. Nous ne croyons pas en effet que, pas plus au studio qu'au théâtre, un groupe d'amateurs puisse arriver à des résultats satisfaisants, quelle que soit la bonne volonté et le désintéressement de ses membres. Il y faut un esprit et des méthodes commerciales, le goût du risque et de l'initiative qui ne se trouvent pas non plus dans les Administrations d'Etat. A cet égard il serait même nécessaire d'aller moins loin dans la voie de la réglementation qu'on ne l'a fait avec les théâtres subventionnés qui souffrent des entraves de leurs cahiers des charges. Etant donné la liaison étroite entre la partie technique et la partie artistique au Studio, il serait enfin souhaitable que la Société fut propriétaire de son studio et de ses installations techniques, comme en Allemagne.

B) *Libre accès du microphone aux groupements représentant les forces vives du pays.*

Reste la part à faire à l'expression de l'art et des idées. Ici nous croyons possible de permettre le libre usage de

l'émetteur à des groupements privés, de caractère désintéressé et représentant les forces morales du pays. Ce principe serait posé par la loi. Une rigoureuse impartialité devrait présider à ces programmes et une discrimination parmi les groupements agréés devrait être faite pour n'admettre que des organisations vraiment représentatives. Les Associations existant actuellement auprès des postes d'Etats prendraient place parmi ces groupements agréés et limiteraient leur activité aux émissions éducatives où leur initiative a d'ailleurs obtenu des résultats très intéressants.

Ce système ressemblerait, on le voit, au système en usage en Belgique, mais la ressemblance serait purement superficielle. En Belgique les principales tendances politiques et religieuses sont été invitées à constituer des organismes destinés à exprimer au mieux le point de vue de chaque parti. — Sans proscrire la religion et la politique (sous réserve de l'impartialité des émissions) nous n'estimons pas souhaitable de les admettre *seules* et *systématiquement* au microphone. Dans notre conception pourrait se faire entendre tout groupement représentant une force sociale ou intellectuelle : Ecoles, universités, grandes associations familiales, pédagogiques, patriotiques et aussi religieuses et politiques, groupements touristiques, économiques, etc.... Ces associations assureraient en somme la partie éducative des programmes, la partie récréative restant au concessionnaire. Un règlement spécial fixerait les conditions dans lesquelles chacun de ces groupements pourrait se faire entendre et un recours serait organisé pour sanctionner le droit institué par la loi. Chacune de ces organisations pourrait posséder son studio à elle qui serait à l'heure dite mis en liaison avec les postes émetteurs. Ce système aurait l'avantage d'assurer une entière indépendance à chaque groupement et d'éviter tout incident.

Enfin, l'Etat ayant à diriger l'opinion nationale devrait pouvoir, dans certaines limites, se faire entendre des audi-

teurs. Il le ferait dans les mêmes conditions, soit en utilisant un studio à lui, soit en se servant à certaines heures des studios concédés (1).

Cette solution a été indiquée par M. le Professeur Mestre dans un très intéressant article paru à *Figaro* le 12 Septembre 1931 ; il suggère la gestion des programmes par des studios d'Etat et par des studios « confiés à des associations purement privées dont la formation et la composition seraient libres et qui pourraient user du poste à certaines heures et sous des conditions déterminées. Ces groupements purement privés assureraient sous leur responsabilité la réalisation des programmes à diffuser ».

En somme deux parts seraient faites dans le service des programmes, l'une gérée par l'Etat et les concessionnaires correspondant à l'exécution d'un service public avec tout ce que cette organisation comporte de technicité, de régularité et de satisfaction des besoins collectifs. La seconde serait laissée à la libre initiative privée et à sa seule responsabilité. C'est cette sorte de « tribune libre » que vise M. le Professeur Mestre. Ajoutons que cette organisation devrait être précisée dans un texte législatif.

Le contrôle ne devrait pas être le même pour les deux catégories de diffusions. Plus strict pour la partie service public à cause du caractère même de ce genre de service, il devrait être extrêmement libéral pour la partie libre des émissions.

Ce contrôle devrait être préventif et répressif suivant une proposition soigneusement étudiée en tenant compte de la nature de chaque diffusion et de la qualité de la personne parlant au microphone. Nous croyons d'ailleurs que le statut devrait comporter quelques principes généraux destinés à

(1) En Allemagne une tentative est faite pour instituer « l'heure d'Etat » c'est-à-dire pour donner au Gouvernement le moyen de s'adresser à la nation. Cette utilisation des postes émetteurs par l'Etat n'était pas prévue par l'organisation en vigueur. Elle a été reconnue nécessaire à la suite des événements sociaux et économiques de ces derniers mois.

guider ce contrôle, tel que respect de la morale, de l'ordre public, observation d'une rigoureuse impartialité. Le législateur laisserait à un règlement d'administration publique le soin de fixer le détail des règles à appliquer dans le cadre de ces principes.

Les réclamations des sociétés ou associations contre les décisions des commissions de contrôle pourraient être portées devant une juridiction supérieure siégeant auprès du Conseil d'administration de l'Institut, avec recours possible devant le Conseil d'Etat. Il nous semble en effet qu'en une matière où l'ordre public sera intéressé et qui, lorsqu'une société concessionnaire sera en cause concernera l'exécution d'un service public, la juridiction administrative est seule qualifiée pour intervenir (1). Elle offre d'ailleurs en France de hautes garanties d'impartialité. Les divers projets de statut ne contiennent d'ailleurs aucun recours organisé contre les abus possibles de contrôle. C'est là une lacune grave qu'il importerait de combler (2).

Cette organisation des programmes peut d'ailleurs très bien se juxtaposer à toute une partie des constructions juridiques de M. Aubaud ou de M. Germain Martin (3). Le Conseil supérieur et le Conseil directeur de quelque nom qu'on les appelle sont nécessaires pour coordonner l'action des Sociétés commerciales et associations désintéressées, d'une part entre elles, d'autre part avec l'Etat gérant les émissions. Ainsi se justifie une représentation tripartite mais fondée sur d'autres considérations : l'Etat représenterait la gestion de l'émission et l'intérêt général de la Radiodiffusion, les sociétés commerciales la gestion des programmes, les grands groupe-

(1) A la différence de ce qui existe en Belgique et en Hollande.

(2) Le projet de M. Germain Martin échappe à cette critique puisque le contrôle *a posteriori* conduit à des sanctions appliquées par les tribunaux. Reste toutefois la question du contrôle de sécurité, voir ci-dessus pour ce que nous avons dit à ce sujet.

(3) En particulier elle est compatible avec le décret de 1851 et l'article 85 de la loi du 30 juin 1923 puisque l'émission reste entre les mains de l'Etat. Le vote de ces dispositions serait analogue au vote de la loi de 1850 ouvrant le télégraphe à la correspondance publique tout en maintenant le monopole de la loi de 1837.

ments nationaux qui utilisent à tour de rôle l'antenne pour se faire entendre, représenteraient les intérêts supérieurs de la pensée et de l'art. Souhaitons seulement que ces conseil et comité soient aussi peu nombreux que possible et que le mandat de leurs membres soit assez long pour qu'un esprit de corps puisse se créer dans cette organisation, et lui donner vie et mouvement.

C) *Situation juridique des usagers de l'antenne.*

Quelle serait alors la situation juridique des sociétés et associations chargées des programmes ? — Pour les sociétés commerciales ce serait, par analogie avec le régime des théâtres subventionnés, une véritable concession de service public. Sans doute aucun travail public ne serait à réaliser sauf peut-être la construction et l'équipement du studio par le concessionnaire dans le cas où il en serait propriétaire. Mais ce caractère de travail public n'est pas un élément essentiel de la concession de service public (1) et elle manque par exemple dans la concession de service public de transports, aussi bien que dans les concessions de service public dans les théâtres subventionnés.

Quant aux associations à caractère désintéressé leur situation juridique serait différente. Ainsi que le dit M. le Professeur Mestre dans l'article déjà cité :

« Elle pourrait être rapprochée des installations établies sur le domaine public en vertu de permissions de voirie. Ces permissions supposent elles aussi une dépendance du domaine mise pour un temps à la disposition d'une entreprise privée moyennant la prestation d'une redevance. Cette même forme juridique conviendrait *mutatis mutandis* aux studios privés utilisant des postes publics. »

(1) En ce sens voir Jèze. *Principes généraux du Droit Public*. T. III, p. 348 et Hauriou note sous arrêt Blanleuil et Vernaudeau, Conseil d'Etat 14 février 1902 (*Sirey* 1904, 3, 81), et sous arrêt Thérond, Conseil d'Etat, 4 Mars 1910 (*Sirey* 1911, 3, 17). La concession de Service Public n'est même pas liée à l'existence d'un domaine public. En ce sens voir Mestre note sous arrêt Toulouse, 19 Février 1918 (*Sirey* 1922, 2, 89).

Ce ne serait plus l'assimilation de l'autorisation d'émettre avec une permission d'occupation du domaine sous forme d'attribution d'une longueur d'onde, assimilation que nous avons repoussée plus haut. Ce serait « la mise à la disposition du particulier d'une dépendance du domaine » constituée par l'ensemble des appareils émetteurs constituant la station qui sert à la diffusion.

Bien entendu, ainsi que le prévoit M. le Professeur Mestre, des sanctions de caractère pénal ou administratif pourraient être appliquées tant au concessionnaire qu'au permissionnaire si les conditions fixées n'étaient pas respectées par lui. La suspension et la révocation seraient les plus graves sanctions administratives qui pourraient être prises.

Il resterait beaucoup à faire pour mettre au point un projet complet et cohérent de statut. Nous n'avons voulu qu'indiquer quelques solutions limitées à des points particulièrement délicats. Il nous semble que ces solutions seraient de nature à servir de base à une transaction entre les thèses en présence. Les justes susceptibilités de l'Etat et des partisans du monopole recevraient satisfaction, puisque l'Administration des P. T. T. assurerait la gestion exclusive des émetteurs. Les défenseurs de l'indépendance de l'art et de la pensée trouveraient toutes garanties dans les concessions et permissions accordées pour l'exécution des programmes. Quant aux sociétés qui gèrent actuellement les postes émetteurs privés de Radiodiffusion elles ne pourraient être hostiles à une solution qui les déchargerait des frais très lourds de l'émission électrique pour leur laisser comme concessionnaires et par suite bénéficiaires de la taxe de Radiodiffusion (1) la tâche fort intéressante d'organiser avec toute liberté d'initiative des programmes enfin dignes de la réputation artistique de la France.

(1) Et même de la publicité dans les limites que nous avons indiquées au chapitre premier.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages Généraux

- BERTHELEMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 11^e éd., 1926.
- BLONDEAU (A.). — *La concession de Service public* (1930).
- DEVAUX (Jean). — *Le régime des décrets. Les pouvoirs accordés au gouvernement par la loi du 3 août 1926*, Paris, 1927.
- GENY. — *La collaboration des Particuliers à la gestion des Services publics*.
- GUILLOUARD (J.). — *Notion juridique des actes d'exécution, des autorisations et concessions administratives* (thèse Caen, 1903).
- HAURIOL. — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 11^e éd. 1927.
- JÈZE. — *Principes Généraux du Droit Administratif*, 3^e édition 1926, Tomes II et III.
- LAPIE (P. O.). — *L'Etat actionnaire* (1925).
- L'HUILLIER (J.). — *Législation des distributions d'énergie électrique* (1927).
- MICHOUD. — *La Personnalité morale* (1906).
- REDEUILH (H.). — *Nature juridique de la concession de Service public*, (Thèse Bordeaux, 1929).
- ROLLAND. — *Précis de Droit administratif* (Dalloz, 1928).
- TROTABAS. — *De l'utilisation du domaine public par les particuliers* (thèse Paris, 1924).
- VEGLERI (L.). — *Des modifications apportées par l'Administration à ses contrats* (thèse Paris, 1927).

II. — Ouvrages concernant la législation télégraphique et radiotélégraphique

- AESCHSLIMANN (Otto). — *Das Radioverkehr in Wirtschaft und Recht* (1924, Beutli A. G. Berne Bümpliz).
- BELLOC. — *La télégraphie historique depuis les temps reculés jusqu'à nos jours*.
- BRAULT. — *Histoire de la téléphonie* (1890).
- COMPTE RENDU DU PREMIER CONGRÈS JURIDIQUE INTERNATIONAL DE LA T. S. F. à Paris (avril 1925), Chiron éd.
- COMPTE RENDU DU DEUXIÈME CONGRÈS JURIDIQUE INTERNATIONAL DE LA T. S. F. à Genève (Juin 1927), Sirey éd.
- COMPTE RENDU DU TROISIÈME CONGRÈS JURIDIQUE INTERNATIONAL DE LA T. S. F. à Rome (Octobre 1928), Sirey éd.
- COMPTE RENDU DU QUATRIÈME CONGRÈS JURIDIQUE INTERNATIONAL DE LA T. S. F. à Liège (Sept. 1930) (Sirey).

- COTELLE. — Législation française de la Télégraphie électrique (Paris 1867).
DELAYE (E.). — Aperçu critique sur la législation télégraphique.
DELFIU. — Le monopole télégraphique et téléphonique (thèse Montpellier, 1928).
HIRICH (E.). — Législation et jurisprudence administrative concernant l'électricité dans ses différents usages.
MEILI (Fr.). — Das Telegraphens Recht.
La T. S. F. dans le droit intérieur et le droit des gens.
MESTRE. — Code de la T. S. F., (Payot, 1927).
RÉPERTOIRE GÉNÉRAL ALPHABÉTIQUE DU DROIT FRANÇAIS. — Postes et Télégraphes, n^{os} 1 à 12.
RICARD (J. B.). — Droit et jurisprudence en matière de Postes, Télégraphes et Téléphones (1931).
ROLLAND. — De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales (1901).
SARRIEN (P.). — La Télégraphie sans fil, sa réglementation en France et à l'étranger.
TABOUIS. — Etude sur un essai d'exploitation industrielle dans le cadre du monopole d'Etat des P. T. T. (1923).
THURN (H.). — La Radiotélégraphie et le droit (1913).
La réglementation internationale de la Radiotéléphonie (1928. Spinger, Berlin).

III. — Ouvrages concernant la Radiodiffusion

- COEUROY. — Panorama de la Radio (Kra, 1930).
COMITÉ PARLEMENTAIRE FRANÇAIS DU COMMERCE. Le Statut de Radiodiffusion (1928), Editions du C. P. F. C., 18, r. Duphot, Paris.
CUSY et GERMINET. — Théâtre radiophonique.
DUCAUD. — Le régime juridique de la Radiodiffusion (thèse Montpellier, 1929).
GUIRAUD (J. G.). — Pour un statut démocratique et national de la Radiodiffusion (1930), Imprimerie de l'Ouest-Eclair, Rennes.
LAFFON-MONTELS. — Le droit de la Radiodiffusion (thèse Paris, 1926), avec préface de M. Mestre.
RAPPORTS présentés au Congrès de Radiodiffusion coloniale (1931).
LAURAIN. — L'Etat Français et la Radiodiffusion (thèse Dijon, 1930).
NEUGEBAUER (E.). — Le droit de la télégraphie avec ou sans fil et de la Radiodiffusion (Berlin).
Funkrecht (G. Stilke, Berlin).
REICHE (E.). — Funkrecht, das Recht des Rundfunks avec préface du Dr. Bredow, 1925 (Carl Heymann, Berlin).
SAUDEMONT. — Etude de quelques droits de l'Etat et des particuliers dans le domaine de la Radiophonie (thèse Paris, 1927).
UNION INTERNATIONALE DE RADIODIFFUSION. — Les Problèmes de la Radiodiffusion.
X. — La radiophonie française et ses possibilités de développement dans le cadre de la réglementation actuelle (1923) Dunod.

IV. — Ouvrages techniques

- BRENOT (P.). — A la conquête des ondes : La T. S. F.
GUTTON. — Télégraphie et Téléphonie sans Fil (Payot).
VEAUX. — Cours de T. S. F. (Eynolles, 1931).

V. — Périodiques

1. Questions juridiques générales.

BONNARD. — Les décrets-lois du ministère Poincaré, *Revue de Droit Public* 1927, p. 249.

DESBATS (A.). — De la nature juridique du contrat de concession, *Revue Générale d'Administration* 1917.

JÈZE (G.). Les éléments essentiels du Service Public, *Revue de Droit Public* 1913, p. 503.

De la distinction entre la concession d'occupation du domaine avec charges et de la concession du service public, *R. D. P.* 1916, p. 363.

KœPELIN. — Le système dit « d'économie mixte » dans les entreprises publiques en Allemagne, *Revue d'Economie politique*, 1920.

LABORDE-LACOSTE. — De la valeur d'un décret non soumis à ratification dans le délai légal ou non ratifié, *Revue de Droit Public*, 1926, p. 693.

LABORDE-LACOSTE. — De la ratification par le Parlement des décrets pris sur délégation législative et édictant une sanction pénale, *Revue de Droit public*, 1926, p. 390.

MESTRE. — La révocation des permissions de voirie, *Revue des Concessions* 1928, n° 1.

MIREANA. — Nouvelles formes d'organisation économiques, *Revue Politique et Parlementaire*, 10 Mars 1923.

REMAURY. — Permissions de voirie et concessions. Nouveau régime de la loi du 27 Février 1925, *Revue des Concessions* 1927.

ROLLAND. — Du droit du législateur de compléter ou d'interpréter les dispositions d'un acte de concession, *Revue de Droit Public* 1910, p. 116.

Rapport à la Société d'études législatives sur l'Etat Actionnaire, *Bulletin de la Société d'Etudes législatives* 1924 (n°s 1, 2, 3).

ROLLAND. — Le Pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918, *Revue de Droit Public*, 1918, p. 542.

2. Problèmes généraux posés par la Radiodiffusion.

CAMPARGUE (P.). — Une internationale socialiste et ouvrière de la Radio (*Populaire*, 1^{er} Juillet 1931).

Le Congrès international de la Radio ouvrière (*Populaire*, 12 Août 1931).

Et la neutralité de la T. S. F. ? (*Populaire*, 25 Novembre 1931).

CARDINNE-PETIT (R.). — Un nouveau genre littéraire : le roman radiophonique (*Quotidien* 28 et 29 Août 1931).

CARLOS-LARRONDE. — Le radioreportage (*Intransigeant*, 18 Mai 1931).
Où en est le radiothéâtre (*Intransigeant*, 11 Juillet 1931).

La diffusion des discours (*Intransigeant*, 18 Décembre 1931).

DELPECH (J.). — La Radiodiffusion problème social (*Dernières nouvelles d'Alsace-Lorraine*, 8 Juin 1931).

- DERMÉE (P.). — La Radio doit être neutre et autonome (*La Parole Libre*, 30 Janvier 1932).
La Radio scolaire (*T. S. F.-Programmes*, 7 Février 1932).
- JACOB (R.). — Pour la constitution de nos Radio-Phono Unions Ouvrières (*Humanité*, 22 Juin 1931).
La taxe (*Humanité*, 24 Août 1931).
- KERILLIS (H. de). — L'emploi honnête de la Radio en politique (*Echo de Paris*, 21 Décembre 1931).
- LAFORGE (L. de). — Education par T. S. F. (*Antenne*, 7 Février 1932).
- LHANGE (P.). — Religion et Radiophonie (*Etudes*, 5 et 20 Février 1928).
- L. R. H. — La liberté du microphone (*Comœdia*, 26 Août 1930).
- NATHANS (N.). — En Hollande : T. S. F. et luttes de classes (*Humanité*, 19 Août 1931).
- REGISMANET (Ch.). — Le Cinéma et la T. S. F. contre l'intelligence (*Ere Nouvelle*, 20 Octobre 1931).
- ROMIER (L.). — Cinéma et Radiophonie (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} Septembre 1928).
- SYNDICAT NATIONAL DES AGENTS DES P. T. T. — Neutralité et gestion tripartite (*Petit-Radio*, 16 Janvier 1932).
- TARJEAN (L.). — La Radiodiffusion et la presse (*La Gauche*, 7 Novembre 1931).
- VALERY (P.). Propos sur le Progrès (*Lumière et Radio*, Décembre 1929).
- VILLENEUVE (A.). — La bonne machine (*Action Française*, 1^{er} Janvier 1932).
- X. — La technique du radioreportage (*Intransigeant*, 25 Août 1931).
L'Organisation de la Radiodiffusion scientifique (*Débats*, 15 Juin 1931).
Vers la Radio Scolaire (*Petit Radio*, 12 Septembre 1931).

3. Questions techniques.

- DEHARME. — Pour un art radiophonique (*Nouvelle Revue Française*, Mars 1928).
- DERMÉE (P.). — La Radiodistribution (*La Parole Libre*, 14 Février 1932).
- ECKERSLEY. — Théorie de la propagation (*Proceedings of the Institut Engineers*, Juillet 1930).
- HAMEL (M.). — Quelques remarques sur la musique radiogénique (*Antenne*, 13 Décembre 1931).
- JACOB (R.). — L'Organisation du réseau de Radiodiffusion (*Humanité*, 23 Août 1931).
Le Plan Ferrié (*Antenne* 27 Décembre 1931).

A. Législation télégraphique, radiotélégraphique et de radiodiffusion.

- BERGER. — Le Contrôle des émissions par l'Etat (*R. J. I. R.* 1925, p. 69).
- BERTRAND (J.). Le Statut de la Radiodiffusion (*Grand Echo du Nord*, 20 Octobre 1931).
- B. N. — La grande pitié de la Radiodiffusion française (*Eclaireur de Nice*, 18 et 20 septembre 1931).

- BRENOT (C^e). — La Conférence radiotélégraphique de Washington (*R. J. I. R.* 1927-28, p. 83).
La Conférence radioélectrique de Prague (*R. J. I. R.* 1929, p. 155).
Exposé fait au nom du S. P. I. R. devant la Commission des Travaux Publics de la Chambre des Députés (*R. J. I. R.* 1930, p. 67).
Le décret du 28 Décembre 1926 (*Journée Industrielle* du 26-27 Juin 1927).
- BRENOT, FRANK et MIHURA. — La réglementation de la T. S. F. (*R. J. I. R.* 1924, p. 10).
- BROSSIER ET DE FORMANOIR DE LA CAZERIE. — Le Statut juridique des émetteurs (*R. J. I. R.*) 1925, p. 104.
- CALLIÈS (Al.). — Le Statut légal de la Radiodiffusion (*Revue Politique des Idées et des institutions* 1930, p. 231, 272, 369, 529).
- CAMPARGUE (P.). — La liberté contrôlée du péril (*Populaire*, 23 Décembre 1931).
- CHAMBRE DE COMMERCE DE PARIS. — Vœux sur l'application du décret du 24 Novembre 1923 (*R. J. I. R.* 1925 p. 140).
- CHAMBRES DE COMMERCE. — Vœux sur le statut de la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1931, p. 36).
- CHARLOT. — Le Statut de la Radiodiffusion (*Capital*, 13 et 22 Octobre 1930).
- CHAUMIÉ (E.). La Radiodiffusion française (*Europe Nouvelle*, 1928, n^{os} 5 et 7).
- COMITÉ D'ACTION ÉCONOMIQUE ET DOUANIÈRE. — Le Congrès National de la Radiodiffusion (*Publications du Comité d'Action économique et douanière* 1929).
- CONFÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS INTELLECTUELS. — La Radiodiffusion (*Bulletin de la C. T. I.*, n^o 31).
- DAUSSET. — Le Statut de la T. S. F. en France (*Revue Politique et Parlementaire* 1927, p. 18-26).
Le Statut international de la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1929, p. 221).
- DERMÉE (P.). — Vers l'Organisation des Stations d'Etat (*La Parole Libre* du 21 Février 1932).
- DOR. — Le quatrième Congrès juridique international de la T. S. F. et l'avancement de la Radioélectricité (*R. J. I. R.* 1931, p. 93).
- DUPOND (O.). — La T. S. F. et le droit public interne (*Revue de Droit Public* 1928, Avril-Mai-Juin).
- FÉDÉRATION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT. — Vœux (*R. J. I. R.* 1930, p. 139).
- GUERNIER (Ch.). — Exposé sur le Statut de la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1931, p. 293,396).
Discours au banquet du S. P. I. R. le 4 Septembre 1931 (*Petit Radio*, 12 Septembre 1931).
Interview sur le Statut (*Antenne*, 7 Juin 1931).
- GUILHAUMON (Ch.). — Le statut légal de la Radiodiffusion (*Revue Politique des Idées et des Institutions*, 15 Mars 1930, p. 196).
- JACQUES (P.). — La proposition 4.751 (Aubaud) (*Petit Parisien*, 1^{er} Mai 1931).
Au secours de la Radiodiffusion (*Petit Parisien*, 19 Juin 1931).
La Radiodiffusion française peut-elle être sauvée dès à présent ? Textes et lois le lui permettent-ils ? (*Petit Parisien* 29 Juin 1931).

- JOURNAL TÉLÉGRAPHIQUE. — La Conférence Internationale catholique de la Radiodiffusion, 1931, p. 249.
La Conférence de Prague, 1929, p. 69, 72, 77, 117.
Le contrôle des émissions de Radiodiffusion, 1930, p. 44.
Le monopole de la Radiodiffusion, 1930, p. 330.
La Radio scolaire en Angleterre, 1930, p. 292.
La répartition des ondes, 1926, p. 118 et 222.
Le Statut légal de la Radiodiffusion en France, 1927, p. 20.
Union internationale de Radiodiffusion (Comptes-rendus des réunions :
1925, p. 78, 141, 143, 189.
1926, p. 99, 118, 146, 212.
1927, p. 120.
1928, p. 9, 224.
1929, p. 151, 177, 267.
1930, p. 133, 162, 181, 297.
1931, p. 17, 51, 69, 216, 219, 288, 353.)
LACOUR-GAYET (J.). — La grande Pitié de la Radiodiffusion Française (*Correspondant*, 25 Janvier 1930).
LAFFON-MONTELS. — Après le Congrès National de Radiodiffusion (*Revue Politique et Parlementaire*, Décembre 1929).
LAFFONT (P.). — Les relations internationales et la T. S. F. (*Europe Nouvelle*, 21 Novembre 1925).
LA PRADELLE (Paul de). — Le régime français des applications radio-électriques (*R. J. I. R.* 1927-28, p. 11).
Le régime de la Radiodiffusion aux Etats-Unis d'Amérique (*R. J. I. R.* 1931, p. 341).
LIST. — La réglementation internationale de la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1931, p. 303).
MESTRE (A.). — L'Etablissement des Postes Privés de Radiodiffusion (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 Novembre 1930).
Studios et postes d'émission (*Figaro*, 12 Septembre 1931).
Paroles d'espoir (*Figaro*, 15 Septembre 1931).
Droits d'auteurs et de Radiodiffusion (*Figaro*, 21 Septembre).
Parlementarisme et technique (*Figaro*, 5 Octobre).
Le droit des artistes et la Radiodiffusion (*Figaro*, 10 octobre).
La Radiodiffusion coloniale (*Figaro*, 1^{er} Novembre).
Droits d'auteurs, phono et T. S. F. (*Figaro*, 15 Novembre).
Le droit des artistes et la Radiodiffusion des disques (*Figaro*, 2 Décembre).
La Radiodiffusion coloniale (*Figaro*, 12 Décembre).
RAYMOND (Ch.). — La Radiodiffusion (*Echo de l'U. S. I. C.* 1931, p. 342).

- RODRIGUES (G.). — Les travailleurs intellectuels et la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1930, p. 21).
Pour une Radiodiffusion Nationale (*Cahiers Bleus*, n° 43, 4 Janvier 1930).
- R. S. — Un entretien avec M. Guernier, ministre des P. T. T. sur le statut et l'avenir de la Radiodiffusion (*Journal*, 29 Juillet 1931).
- SAVARIT. — Un Office National de la Radiophonie (*T. S. F.-Revue*, 4 Octobre 1931).
- SIGNOREL. — Le Statut de la Radiodiffusion (*Grande Revue*, Juillet 1929).
Le Statut de la Radiodiffusion (*Revue Générale d'Administration* (Mai, Décembre 1928).
- SOULIER-VALBERT (F.). — A la Commission des Travaux Publics M. Guernier dépose (*Antenne*, 7 Juin, 1931).
- S. P. I. R. — Vœux sur l'application du décret du 24 Novembre 1923 (*R. J. I. R.* 1925, p. 57).
- SYNDICAT DES AGENTS DES P. T. T. — Vœux sur le Statut de la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1927-28, p. 230).
- TABOUIS. — L'Union Internationale de Radiophonie (*R. J. I. R.* 1925, p. 168).
Exposé fait au nom de la Fédération des Postes Privés devant la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés (*R. J. I. R.* 1930, p. 78).
- UNION DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES. — Vœux sur le statut de la Radiodiffusion (*R. J. I. R.* 1931, p. 187).
- VERDIER (J. J.). — Le monopole télégraphique (Larousse Mensuel, Janvier 1932, p. 16).
- X. — Le Congrès de Radiodiffusion Coloniale (*Correspondance parlementaire*, 10 Mai 1931, et *R. J. I. R.* 1931, p. 295).
Un institut national de Radiodiffusion (*R. J. I. R.*, 1931, p. 294).
La libération de la Radiodiffusion (*Temps*, 10 Juillet 1931).
Le projet Germain Martin (*R. J. I. R.* 1930, p. 39).
La question du Statut (*R. J. I. R.* 1931, p. 158).
La Radiophonie Française (*Documents Politiques et Sociaux* 1925).
Le régime fiscal de la radiophonie (*R. J. I. R.* 1926, p. 119).
Le sort de la Radiodiffusion (*Temps*, 4 Août 1931).
Le Statut légal de la Radiodiffusion (*Revue politique des Idées et des Institutions* 1931, p. 497).
Les travaux de la Commission Interministérielle (*Petit Radio*, 14 Mai 1927).

VI. — Documents parlementaires

1. Débats

Chambre.

- Séance du 25 Novembre 1924* (*J. O.*, p. 1798). — Incidents au sujet du rapport Dezarnault sur le budget des P. T. T. et à propos de la Radiodiffusion.
- Séance du 24 Mars 1926* (*J. O.*, p. 1459). — Projet de création d'une taxe.
- Séance du 9 Décembre 1926* (*J. O.*, p. 4241). — Intervention de M. Fournier contre le décret en préparation.

Séance du 6 Décembre 1927 (J. O., p. 3651). — Cession du monopole de la T. S. F. Intervention de M. Piquemal.

Séance du 11 Décembre 1927 (J. O., p. 3859). — Ratification du décret-loi. Intervention de M. Berthon contre la taxe.

Séance du 23 Décembre 1927 (J. O., p. 4083). — Intervention de M. E. Laffont contre les autorisations aux postes privés.

Séance du 13 Mars 1928 (J. O., p. 1275 à 1289). — Travaux préparatoires de la loi du 19 Mars 1928.

Séance du 16 Mars 1928 (J. O., p. 1530 à 1533). — Travaux préparatoires de la loi du 19 Mars 1928.

Séance du 7 Février 1930 (J. O., p. 525). — Intervention diverses et réponse de M. Germain Martin sur l'état de la Radiodiffusion en France.

Séance du 11 Février 1930 (J. O., p. 655). — Interventions diverses et réponse de M. Germain Martin sur l'état de la Radiodiffusion en France.

Séance du 4 Mars 1931 (J. O., p. 1579). — Interventions diverses et réponses de M. Guernier sur la situation de la Radiodiffusion en France.

Sénat.

Séance du 24 Décembre 1927 (J. O., p. 1543). — Intervention de M. P. Robert contre les autorisations aux postes privés.

Séance du 15 Mars 1928 (J. O., p. 805). — Travaux préparatoires de la loi du 19 Mars 1928.

Séance du 3 Avril 1930 (J. O., p. 766). — Interventions diverses et réponses de M. Mallarmé sur la situation de la Radiodiffusion en France.

2. Travaux

Chambre.

a) Rapports.

Rapport de M. P. Robert à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1923, n° 4.817, annexe à la séance de la Chambre du 8 Juillet 1922.

Rapport de M. Dezarnauld à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1925, n° 526, annexe à la séance de la Chambre du 27 Août 1924.

Rapport de M. Dezarnauld à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1927, n° 3413, annexe à la séance de la Chambre du 11 Août 1926.

Rapport de M. Dezarnauld à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1928, n° 4897, annexe à la séance de la Chambre du 13 Juillet 1927.

Rapport de M. E. Laffont à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1929, n° 633, annexe à la séance de la Chambre du 9 Juillet 1928.

Rapport de M. E. Laffont à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1930, n° 2.274, annexe à la séance de la Chambre du 31 Juillet 1929.

Rapport de M. E. Laffont à la Commission des Finances de la Chambre sur le budget annexe de 1931-32, n° 3.885, annexe à la séance de la Chambre du 11 Juillet 1930.

b) Projets et Propositions.

Proposition André François-Poncet, n° 214, 15 Février 1928. Doc. Parlem. Chambre p. 1224.

Projet de loi n° 317, 28 Juin 1928, Doc. parlem. ch. p. 1347.

Proposition Edouard Moncelle, n° 328, 29 Juin 1928, Doc. parlem. ch. p. 148.

Proposition Etienne Fougère, n° 1603, 29 Mars, Doc. parlem. Ch. p. 1520.

Projet de loi n° 1686, 28 Mai 1929, Doc. parlem. Ch., p. 1737.

Proposition Raoul Aubaud, n° 4751, 10 Mars 1931.

c) Questions écrites.

Question n° 13.675 du 4 Novembre 1927 posée par M. H. Tasso sur le nombre de postes récepteurs. Réponse du 21 Décembre 1927.

Question n° 14.807 du 24 Janvier 1928 posée par M. Cautru sur les taxes payées par les postes privés. Réponse du 22 Février 1928.

Question n° 5.245 du 16 Juillet 1929 posée par M. Evain sur la Fédération des Associations de Radiodiffusion. Réponse du 26 Novembre 1929.

Question n° 5.940 du 7 Novembre 1929 posée par M. Fougère sur la façon d'ouvrir un nouveau poste privé. Réponse du 29 Novembre 1929.

Question n° 6.250 du 22 Novembre 1929 posée par M. Thoumyre sur l'utilisation des Postes d'Etat par les groupements économiques ou autres. Réponse du 11 Décembre 1929.

Question n° 6.933 du 27 Décembre 1929 posée par M. Barbier sur l'organisation des programmes de Radiodiffusion d'Etat. Réponse du 24 Janvier 1930.

Question n° 6.934 du 27 Décembre 1929 posée par M. Barbier sur la composition des Associations gérantes et leur durée. Réponse du 18 Janvier 1930.

Question n° 6.935 posée par M. Barbier sur l'utilisation des postes d'Etat par les groupements économiques ou autres. Réponse du 18 Janvier 1930.

Question n° 8.891 du 25 Avril 1930 posée par M. Lesesne sur le transfert de Radio L. L. Sans réponse.

Question n° 10.675 du 21 Novembre 1930 posée par M. Thoumyre. Formalités pour ouvrir un poste privé. Avec quels crédits le poste colonial a-t-il été construit. Réponse du 5 Décembre 1930.

Question n° 11.595 du 3 Février 1931 posée par M. Candace sur le refus d'autoriser un poste privé colonial. Réponse du 15 Février 1931.

Question n° 11.922 du 21 Février 1931 posée par M. Lemire. Sur quels crédits a été construit le Poste colonial. Réponse du 26 Mars 1931.

Question n° 12.442 du 24 Mars 1931 posée par M. E. Fougère. Quels sont les postes d'Etat ou privés modifiés depuis la loi du 19 Mars 1928. Réponse du 28 Avril 1931.

Question n° 12.564 du 31 Mars 1931 posée par M. Thoumyre. Sur quels crédits a été construit le poste colonial. Réponse du 21 Mai 1931.

Question n° 12.761 du 5 Mai 1931 posée par M. Mottu. Sur quels crédits a été construit le poste colonial. Réponse du 21 Mai 1931.

Question n° 13.522 du 2 Juillet 1931 posée par M. Thoumyre. Si le poste colonial d'Etat n'a pas été loué à l'industrie privée. Réponse du 30 Juillet 1931.

Question n° 13.906 du 12 Novembre 1931 posée par M. Tasso. Sur l'incendie du poste d'Etat de Marseille et sur les projets de construction d'un nouveau poste d'Etat. Réponse du 15 Décembre 1931.

Sénat.

Questions écrites.

Question n° 7.373 du 23 Mars 1926 posée par M. Hamelin. Exonération de postes de T. S. F. communaux et de bienfaisance. Réponse du 28 Mai 1926.

Question n° 7.432 du 19 Avril 1926 posée par M. de Fontaine. Diffusion des théâtres subventionnés. Réponse du 28 Mai 1926.

VII. BIBLIOGRAPHIE.

Bibliographie des Funkrechts, Teil I, II und III, Schriften der deutschen Studien Gesellschaft für Funkrecht Leipzig, 1926, 1929, Verlag von W. Mæser-Buchhandlung). (

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS

n = note. — Exemple : 13 n. 1 = page 13 note 1

A

Allemagne : 13 n. 1, 17, 19, 24, 24 n. 1, 26, n. 1, 32 n. 1, 42 n. 2, 48 n. 1, 55 n. 1, 57, 57 n. 2, 60 n. 1, 61 n. 2, 63, 71, 82 n. 1, 84 n. 1, 96 n. 2, 164, 166, 204 n. 1, 249 n. 3, 278 n. 1, 297 n. 1.
Armateurs : (Voir Expériences).
Angleterre : 13 n. 1, 17, 20, 24 ; 26 n. 1 ; 27 n. 5, 28 n. 2, 47 n. 3, 61 n. 2, 82 n. 1, 84 n. 1, 96 n. 2, 164, 166, 249, 278 n. 1.
Associations gérantes des Postes d'Etat : 184, 186, 187, 205, 206, 219, 244, 250, 257, 271, 275, 276, 280, 296.
Aubaud : 59, 240, 251, 272 n. 1, 274, 276, 279, 290, 298.
Autorisations : postes émetteurs : 104, 115, 151, 155, 212, 228, 238, 269, 270, 299.
Autorisations : postes récepteurs : 170, 267.

B

Barbier : 207.
Belgique : 48, 50, 50 n. 3, 61 n. 1, 61 n. 2, 77 n. 1, 96 n. 2, 174, 296, 298 n. 1.
Berthon : 62, 139 n. 1, 154, 219, 232.
Bokanowski : 127, 132, 139 n. 1, 147, 154, 155, 265, 269 n. 1, 271.
Boulanger : 180, 200, 221.
Brenot : 133 n. 1, 152.

C

Caillaux (P.) : 137, 240, 242, 243 n. 1.
Candace : 215, 218.
Caractéristiques (Voir Conditions d'exploitation).
Chaumié : 30, 153, 221, 221 n. 1.
Chéron : 209, 213.
Circuits téléphoniques : 85, 197, 204, 227, 243, 263.

Coeuroy : 18 n. 1, 19, 26 n. 1, 73 n. 1.
Colonial (Poste) : 70, 80, 159, 162, 215, 218, 220.
Commission Interministérielle : 52, 55 n. 2, 57 n. 1, 60 n. 1, 62 n. 1, 93, 101, 120, 121, 123, 128, 129, 130, 143, 147, 148, 153, 154, 155, 168, 169, 170, 171, 172, 178, 179, 186, 191 n. 1, 218 n. 1.
Concession : 96, 98, 105 n. 2, 108, 108 n. 1, 116, 124, 126, 128, 135, 139, 141, 143, 149, 150, 151, 153, 175, 207, 239, 242, 249, 269, 295, 299, 300.
Conditions d'exploitation : 211, 212, 214, 220, 231 n. 1.
Congrès National de la Radiodiffusion : 16, 279 n. 2, 280 n. 3.
Coolus (R.) : 57-1.
Conseil Supérieur : 58, 191, 243, 244, 253, 270, 272, 273, 279, 285, 292, 298.
Contrôle des émissions : 53, 135, 146, 169, 188, 191, 192, 193, 198, 233, 235, 239, 241, 242 n. 1, 246, 250, 258, 264, 269, 271, 280, 283, 293, 297, 298.
Correspondance : 34, 108, 170, 173, 175, 182, 206, 231, 265, 269.

D

Daniel-Vincent : 132.
Décret de 1851 : 94, 149, 171, 174, 182, 184, 229, 238, 247, 262, 267, 269 n. 1, 281, 287.
Décret du 24 Novembre 1923 : 111, 120, 133, 134, 146, 168, 175, 176, 181, 229, 281.
Décret du 28 Décembre 1926 : 112, 124, 137, 149, 153, 156, 168, 185, 199, 202, 205, 208, 210, 229, 231, 233, 269.
Delamare : 15 n. 1, 201.
Deschamps (L.) : 105 n. 2, 128, 130, 131, 150, 174.

Diffamation : 51, 202, 282.
Distribution (Radio) : 77.
Droit de réponse : 31, 51, 58, 282, 283.
Dupuy (P.) : 134, 160.
Duval-Arnould : 222.
Eckersley : 68 n. 1, 77 n. 2.

E

Ecole (Analogies de la Radiodiffusion avec) : 15, 18, 43, 252, 287.
Etat (Postes d') : 129 n. 2, 137, 144, 146, 147, 153, 154, 158, 163, 166, 182, 183, 204, 243, 247, 256, 285.
Etats-Unis : 106, 119, 121, 169, 175, 209, 222, 256, 263, 267 n. 1.

F

Farjon : 214.
Fédération Nationale de Radiodiffusion : 187, 191, 251, 276, 290.
Ferrié (Général) : 75, 76 n. 1, 163, 286 n. 1.
Fonds commun : 245, 248, 250.
Fougère : 215, 240, 240 n. 1, 241, 276, 279.
Fournier : 130, 133 n. 2.
François-Poncet (A.) : 29, 213, 240 n. 1, 249 n. 1.
Franz et Charny (Arrêt) : 129 n. 2, 199, 202.

G

Germain-Martin : 27, 28, 32, 54 n. 1, 54, 63, 64, 159, 160, 161, 183 n. 3, 240, 264, 265, 287, 288, 289, 293, 298, 298 n. 2.
Grunebaum-Ballin : 23 n. 2, 240 n. 1, 284 n. 1.
Guernier : 27 n. 4, 57 n. 1, 75, 76 n. 1, 78 n. 1, 163, 166, 285, 291.
Guiraud : 11 n. 1, 12, 16 n. 1, 23 n. 1, 23 n. 2, 30 n. 2, 30 n. 3, 46, 47, 49, 59, 60, 63 n. 2, 64, 251, 258, 261, 278.

H

Hauriou : 36, 37, 40 n. 2, 96 n. 2, 98, 98 n. 1, 294, 299.
Herriot : 30, 127, 276.
Hollande : 45, 48, 49, 50, 50 n. 1, 50 n. 2, 54 n. 3, 61, 77 n. 1, 174 n. 1, 298 n. 1.

I

Informations : 55, 58, 148, 205, 234, 252, 260, 284.
Institut National (Voir Office National).

J

Japon : 45.
Jèze (G.) : 39 n. 1, 190 n. 3, 220 n. 2, 299.

L

Laffon-Montels : 113, 278 n. 1.
Laffont (Ernest) : 115 n. 2, 154, 155, 162 n. 1, 183 n. 2, 211, 229, 230.
La Pradelle (P. de) : 10 n. 4, 149, 290 n. 1.
Laurain : 60 n. 1, 81 n. 1, 138 n. 1, 250 n. 1, 271 n. 1, 294.
Lherbier (Affaire) : 200.
Liberté contrôlée : 121, 126, 137, 238, 241, 292, 293.
Loi de 1837 : 91, 122, 182, 183, 262.
Loi de 1850 : 94, 151, 183, 184, 206, 233.
Loi du 30 Juin 1923 (art. 85) : 108, 149, 168, 174, 182, 209, 232, 233, 238, 247, 257, 266, 267, 281.
Loi du 3 Août 1926 : 137, 138, 139.
Loi du 19 Mars 1928 (art. 62, 63, 64) : 151, 183, 208.
Longueur d'onde : 60, 66, 76, 115, 173, 177, 221, 239, 243, 284, 286, 291, 294, 300.

M

Marquet : 183 n. 2, 211, 219, 221, 230, 232.
Mestre : 13, 113, 141, 173 n. 1, 174, 183 n. 1, 297, 299, 299 n. 1, 300.
Moncelle : 11, 240 n. 1, 249 n. 1, 290.
Monopole des émissions : 33, 81, 126, 129 n. 2, 134, 136, 137, 145, 149, 170, 180, 182, 186, 206, 229, 238, 240, 251, 256, 262, 263, 266, 272, 286, 287 n. 1, 291, 300.

N

Neutralité des émissions : 16, 45, 219, 260, 296, 298.

O

Office National : 136, 144, 186, 189, 252, 259, 262, 271, 282.

Ordre public : 43, 44, 52, 91, 91 n. 1, 99, **115**, 142, 148, 173, 186, 213, 219, 228 n. 1, 231, 233, 239, 241, 263, 271, 275, 287, 298.

P

Parasites : 71 n. 1.
Permissions : 129, 148, 151, 175, 229, 239, 290 n. 1, 299, 300.

Paris (Radio) : 28 n. 1, 106, 127, 130 n. 1, 157 n. 2, 161, 165, 166, 226.

Plaisant (M.) : 210, 213, 218.

Poincaré (R.) : 23 n. 1, 30, 57 n. 1, 62, 115 n. 2, 132, 138 n. 1, 139, 139 n. 1, 140, 145, 154, 156, 183 n. 2, 203, 210, 211, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 222, 228, 229, 232, 240, 264, 277.

Pologne : 24 n. 1, 164, 291 n. 1.

Poste Parisien : 28 n. 1, 111 n. 1, 127, 130 n. 1, 157 n. 2, 161, 165, 166, 226.

Prague (Conférence de) : 70 n. 1, 71, **159**, 219, 286 n. 1, 291, 292 n. 1.

Presse (Analogie de la Radiodiffusion et de la) : **26**, **29**, 42, 42 n. 1, 42 n. 2, 47 n. 2, 51, 114, 201, 264, 265, **279**, 294.

Privat : 122 n. 1, 201.

Privés (Postes) : 121, 143, 144, 146, 147, 156, 158, 163 n. 1, **174**, 182, **208**, 257, 263, 285, **286**, 300.

Programmes (Composition et exécution des) : **16**, 26, 29, 42, 57, 58, 74, **81**, 148, 185, **193**, 194, 198, **199**, 203, 205, 244, 246, 249, **257**, 263, 264, 280, 290, 291, 293, 295, 300.

Publicité : 31, 58, **59**, 125, 125 n. 1, 135, 147, 150, 189, **190**, 194, 195, 244, 253, **260**, 274, 287, 300.

Puissance : 67 n. 3, 176, 178, 221, 243, 291, 291 n. 1.

R

Radiodiffusion (définition de la) : 9, 182, 265.

Ratification du décret de 1926 : **139**.

Réception des émissions : **102**, 104, 150, **168**, 252, **267**.

Recours : 57, 206, 217, **218**, 226 n. 1, 298.

Représentation tripartite : 242, 250, 253, 257, **274**, **276**, 298.

Révocation des autorisations : **172**, **173**, **231**, 232, 271, 300.

Robert (Pierre) : 127, 131, 132, 155, 276.

Rodrigues (G.) : 277 n. 1, 278 n. 1.

Rolland (L.) : 37, 38.

Russie : 77 n. 1, **164**, 174 n. 1, 291 n. 1, 292.

S

Service public : 18, **34**, 36, **41**, 44, 48, 49, 53, 56, 61, 62, **73**, 96, **128**, 129 n. 2, **145**, 175, 181, 187, 199, 202, 205, 207, 248, 250, **251**, 256, 258, 273, 286, 287, 290, 290 n. 1, 292, 298, 299.

Sclafer : 160, 265 n. 1.

S. P. I. R. : 133, 152, 285.

Strasbourg (Poste de) : 79, 159, 165.

Strowski (F.) : 18 n. 1, 25 n. 1.

Studio : 11, 25, 26 n. 1, 28, 33, 43, 61, **81**, 197, 204, 227, 258, 264, 267, 290, 293, **294**, 299.

Suisse : 77 n. 1, 96 n. 2.

T

Taxes : **61**, 154, 162, 169, 189, 190 n. 1, 246, 250, 253, **259**, **274**, 295, 300.

Tchécoslovaquie : 22, 27 n. 2, 164.

Télégraphie : **89**, 151, 172, 232, 265, 266.

Téléphonie : 10, 24, **32**, 86, 96, 151, 172, 182, 232, 265, 293.

Télévision : 10, 24, 27 n. 5, 169.

Théâtre (Analogie de la Radiodiffusion et du) : 25, **39**, 42, 53, **295**.

Thoumyre : 207.

Tirman : 30, 62 n. 1, 123 n. 1, **126**, **133**, 153, 181.

Toulouse (Radio) : 27 n. 2, 28 n. 1, 32 n. 1, 79 n. 1, 138, 153, 160.

Tour Eiffel (Poste de la) : 15 n. 1, 27 n. 2, 75, 106, 122, 165, 201.

Tribune (Analogie de la Radiodiffusion et de la) : **23**, 294.

U

Union Internationale de Radiodiffusion : 24, 291 n. 1.

W

Washington (Conférence de) : 10, 70, 70 n. 1, 176, 178, 231, 286 n. 1, 292, 292 n. 1.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	1
 CHAPITRE PREMIER. — Notions juridiques sur la Radiodif- fusion, Analogies, Problèmes posés	
§ 1. — Définition de la Radiodiffusion	3
§ 2. — Les analogies	12
§ 3. — Caractère juridique propre à la Radiodiffusion. Son caractère d'utilité générale et d'ordre public	34
§ 4. — Les problèmes juridiques posés par l'organisa- tion d'un Service de Radiodiffusion : la Neutralité et le Contrôle ; la Publicité et la taxe.....	45
 CHAPITRE II. — Notions techniques sur la Radiodiffusion. Les bases techniques d'un service de Radiodiffusion.	
§ 1. — Notions techniques	65
§ 2. — L'organisation de la Radiodiffusion en Service public et les problèmes techniques qu'elle pose	73
§ 3. — Importance de la préparation et de l'exécution des programmes dans un service de Radiodiffusion ...	81
 CHAPITRE III. — L'établissement du monopole des trans- missions radioélectriques	
§ 1. — Le monopole des transmissions électriques	89
§ 2. — Le monopole des transmissions radioélectriques	99
§ 3. — Le monopole de la radiodiffusion	105
 CHAPITRE IV. — L'établissement du statut provisoire de la Radiodiffusion	
§ 1. — Première réglementation du Poste de Radiodif- fusion	119
§ 2. — Le décret du 28 Décembre 1926	137
§ 3. — La loi du 19 Mars 1928	151

CHAPITRE V. — Le Régime actuel de la Radiodiffusion . . .	167
§ 1. — Les diverses catégories de postes radioélectriques	167
§ 2. — Le Régime des postes d'Etat de Radiodiffusion .	183
§ 3. — Le Régime des postes privés de Radiodiffusion .	208
CHAPITRE VI. — Les Projets de statut de la Radiodiffusion.	237
§ 1. — Projet s'inspirant de la liberté contrôlée : La proposition de loi Fougère	241
§ 2. — Projets s'inspirant du monopole : La proposition de loi Aubaud et celle de la Fédération nationale de Radiodiffusion	251
§ 3. — Projet transactionnel : Le projet Germain Martin	265
§ 4. — Les idées de M. Guernier	285
CHAPITRE VII. — Esquisse d'une solution	289
§ 1. — Position du Problème	289
§ 2. — Eléments d'un statut libéral du studio	294
BIBLIOGRAPHIE	301
TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES	311

Vu : *Le Président de la thèse,*

ACHILLE MESTRE.

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLÉTY.

Imprimerie Rapide du Centre, Issoudun (Tél. 32)

